



**“Sistema electoral, fraccionalización y formación del
gobierno municipal.**

Estudio de un caso: Durazno (2000-2012)”

Tesis de grado

Oscar Aguirre

2012

Orientador: Daniel Chasquetti

Agradecimientos

En breves palabras quiero agradecer a todas aquellas personas e instituciones que hicieron posible la realización de éste trabajo. En éste sentido quiero agradecerle a mi orientador académico Dr. Daniel Chasquetti por todas sus sugerencias y correcciones. Agradecerle a la Universidad de la República por darnos la posibilidad a miles de estudiantes de recibir una formación académica gratuita y de calidad, en particular al Servicio de Bienestar Universitario que me apoyó durante toda la carrera mediante el otorgamiento de una beca y a la Asistente Social Grisel Zinola que en todo momento se mostró sensible a mi situación socioeconómica.

Por otro lado quiero agradecer a todos aquellos que de algún modo hicieron posible la concreción de mi monografía de grado través de diferentes tipos de aportes. Es así que agradezco a la edila María Argüello, al ex edil Eduardo O´neill y a la Directora administrativa de la Junta Caterina Barrios que me aportaron Actas de sesiones de la Junta Departamental. Agradecerles también a los funcionarios de la Corte Electoral de Durazno Boris Basterrech, Miguel Perazza y Julio Marcenal. Por otro lado agradecerle al Prof. Carmelo Vidalín por haberme cedido amablemente una entrevista, así como también al Prof. Antonio Cardarello y a mi compañero de clase Arturo Silvera porque de algún modo me hicieron despertar el interés por la temática que trato en éste estudio.

Finalmente quiero no sólo agradecerles, sino también que dedicarle mi tesis de grado a mi madre Silvia Caballero que supo ser Edila en la Junta Departamental y cuyos aportes fueron innumerables, así como también a mi compañera Viviana Altesor que no sólo coopero desgravando la entrevista antes mencionada sino que vivió junto a mi cada paso en la elaboración del trabajo.

Índice

1) Introducción.....	4
2) Estado del arte.....	6
2a) Relación entre sistema electoral y sistema de partidos.....	6
2b) Sistema electoral y partidos políticos en Uruguay.....	8
2c) Las elecciones departamentales en Uruguay.....	11
2d) Fraccionalización, disciplina y formación del ejecutivo.....	13
3) Sistema electoral y fragmentación.....	17
3a) Fragmentación partidaria.....	17
3b) Fraccionalización.....	19
3c) Oferta electoral.....	26
4) Sistema electoral y conformación del gobierno.....	29
4a) Conformación de los gabinetes municipales.....	29
4b) Congruencia entre gabinete y escaños según fracciones.....	31
4c) Disciplina partidaria	34
5) Conclusiones.....	38
Fuentes bibliográficas.....	40
Anexo.....	43

1. Introducción

El primer trabajo relevante que estudia la relación entre sistemas electorales y sistemas de partidos es el de Maurice Duverger (1957), en donde no sólo define los partidos y sistemas de partidos sino que también analiza las características de éstos a partir de la influencia de las reglas electorales. La perspectiva que luego utilizará Sartori (1994), a la que denomina ingeniería constitucional comparada, otorga al diseño de los sistemas electorales un papel relevante en la forma que adoptan los sistemas de partidos. Descarta así otros planteos que veían como determinantes de los sistemas de partidos a los factores sociológicos y que consideran a las reglas electorales como producto de sus preferencias y no a la inversa.

El enfoque que desarrollan estos trabajos otorga un rol determinante a las instituciones, sin perjuicio de que puedan incorporarse otras variables explicativas del comportamiento de los actores políticos¹, es conocido con el nombre de institucionalista o neo-institucionalista, según corresponda a la perspectiva esbozada por los pioneros arriba mencionados o para los trabajos más recientes de politólogos contemporáneos. Entre estos últimos se ha desarrollado el interés de analizar la relación sistemas electorales - sistemas de partidos desde ese enfoque pero perfeccionando la perspectiva con teorías como la rational choice o el institucionalismo histórico. Desde esta perspectiva haremos un repaso de las explicaciones que vinculan los sistemas electorales, los sistemas de partidos y la formación del gobierno.

En Uruguay, las reglas de juego del nivel local combinan un sistema de mayoría simple para dirimir la titularidad del ejecutivo con la posibilidad de presentar multicandidaturas dentro de cada partido, con un mecanismo de mayoría automática para asignar escaños en el legislativo. Ambas elecciones son simultáneas y están vinculadas a nivel de la hoja de votación. La reforma electoral de 1996 separó en el tiempo las elecciones departamentales de las nacionales, abriendo un espacio para la competencia en torno a cuestiones locales. En ese marco, la extrema vinculación entre la elección del ejecutivo y legislativo local, favorece la sobredeterminación de la competencia en torno al cargo de Intendente sobre la disputa por los cargos de la Junta Departamental.

El mecanismo de mayoría automática previsto para la integración del legislativo departamental asegura al partido ganador la mitad más uno de los curules cuando éste no alcanza el 50% de los votos. Pero si supera esa proporción, el sistema electoral funciona como de representación proporcional, situación que acontece en Durazno desde hace un buen tiempo. A la interna de los partidos, sea cual sea el resultado, los asientos se distribuyen proporcionalmente entre los sublemas partidarios y dentro de ellos, entre las listas de candidatos. Dado que el Partido Nacional reiteradamente supera el 50% de los votos, la competencia interna dentro de este partido se torna importante para la configuración del soporte legislativo con el que contará el futuro Intendente. En cierto

¹ Gary Cox que pertenece a ésta escuela (neoinstitucionalista) en lo que se entiende como su obra cumbre que veremos más adelante incorpora en un momento de sus análisis variables de corte estructural.

modo, la distribución de fuerzas de la mayoría condicionará al ganador del ejecutivo, obligándolo a conformar equipos de gobierno que reflejen ese mapa de poder.

Esta tesis es un estudio de caso que analiza el período post reforma electoral (2000-2012). El caso elegido es pertinente porque en ese departamento existe lo que en términos de Sartori llamaríamos un sistema de partido predominante en donde la competencia en lugar de tener una dinámica interpartidaria cuenta con una impronta intrapartidaria en donde las fracciones del Partido Nacional, rotan y comparten la titularidad del ejecutivo departamental.

En tal sentido, buscaremos medir el impacto de las reglas electorales vigentes en la fragmentación del sistema de partidos a nivel local, determinando la fraccionalización partidaria en cada una de las elecciones para luego evaluar cómo el sistema electoral influye en la configuración interna de los partidos. Finalmente en éste bloque analizaremos la oferta electoral y la correlacionaremos con el caudal electoral de cada partido.

En la segunda parte del trabajo analizaremos la conformación del gabinete departamental² considerando las apetencias de las fracciones del partido de gobierno. En sentido estricto, estudiaremos la relación ejecutivo–legislativo considerando el nivel de congruencia entre la distribución del gabinete municipal del Intendente y el peso que cada sector controla en la Junta Departamental. Nuestra hipótesis subraya que el nivel de congruencia del gabinete afecta decisivamente la disciplina partidaria en el legislativo y para ello aplicaremos mediciones (basadas en el índice de congruencia de Amorim Neto y el índice de disciplina de Rice) que permitan evaluar esa relación.

² Es válido también el término municipal aunque resulta más adecuado el concepto departamental dado que a partir de las elecciones del 2010 existen los municipios o alcaldías conformando un tercer nivel de gobierno.

2. Estado del arte

2a. Relación entre sistema electoral y sistema de partidos

A mediados de la década de los '50, Maurice Duverger presentó un trabajo donde se enunciaban sus ahora famosas leyes acerca de la influencia de los sistemas electorales³ sobre el número de partidos. La primera ley tendencial afirmaba que “*el escrutinio mayoritario de una sola vuelta tiende al dualismo de los partidos*” (Duverger, 1957:245), entendiendo por escrutinio mayoritario aquel que implica una mayoría simple y dualismo como equivalente a bipartidismo. La segunda ley tendencial mantiene que “*...el escrutinio mayoritario a dos vueltas o la representación proporcional tiende al multipartidismo*” (Duverger, 1957:266), ley que puede ser leída como dos reglas de juego diferentes (sistema mayoritario a dos vueltas y, representación proporcional) que producirían multipartidismo. Más adelante el autor dirá que la primera genera multipartidismos flexibles, refiriéndose a aquellos sistemas en donde es más viable que los partidos realicen alianzas o coaliciones, mientras que los multipartidismos generados por la representación proporcional serán clasificados como rígidos porque los partidos actuarán separados entre sí.

El primer trabajo post-Duverger que aborda seriamente esta cuestión es el de Douglas Rae (1971), el cual cuenta con un sustento empírico bastante amplio lo que lo convierte en el primer estudio comparativo en esta área. Rae analiza un número significativo de experiencias nacionales, refuta a Duverger y agrega una serie de condiciones para que las leyes tendenciales se cumplan. A modo de ejemplo, en base a la observación de algunos casos desviados, Rae establece que para que el escrutinio mayoritario genere bipartidismo no debe existir un partido que gane sistemáticamente las elecciones o bien un tercer partido que sea relevante. William Riker (1980) -típico exponente del *rational choice*- cuestionará las refutaciones hechas por Rae a las leyes tendenciales, por creer que éstas no son del todo consistentes y afirmará que la primera ley de Duverger está provista de un razonamiento lógico, mientras que la segunda puede ser totalmente falseable. Por otro lado, Riker plantea que las leyes duvergerianas a pesar de que no estaban escritas e inscriptas formalmente en el ámbito académico de la ciencia política (dado que ni siquiera existía como tal) ya eran conocidas en otros ámbitos académicos del siglo XIX⁴.

³ Dieter Nohlen (1998) ha definido los sistemas electorales como un conjunto de normas que establecen procedimientos para que los electores seleccionen candidatos y partidos de su preferencia a través del voto, determinando así la asignación de bancas en los órganos legislativos y en los cargos ejecutivos que son determinados directamente por el sufragio. Por otro lado Arendt Lijphart (1994) lo define al sistema electoral como “...un conjunto de reglas electorales esencialmente incambiables bajo las cuales se realizan una o más elecciones”.

⁴ Indagando en los antecedentes históricos académicos encontré la formulación de Henry Droop (1871) que allá por el año 1869 ya sostenía que el ganador en una elección plural es el que obtiene un mayor número de votos, la elección se reduce a una competencia entre los candidatos más populares, y aclara que un sistema de partidos bipartidista no surge de una posición filosófica sino del sistema de elección.

Sartori (1986), más allá de alguna diferencia, concuerda con el espíritu de los postulados de Duverger, aunque sin embargo cuestiona duramente el carácter determinístico que los mismos poseen señalando que las leyes de carácter científico y en particular en las ciencias sociales, deben apoyarse en modelos epistemológicos probabilísticos y no determinísticos. Luego de aclarar éste punto y también de presentar evidencia empírica comparativa sobre un número significativo de sistemas de partidos, corrige las dos leyes tendenciales, diciendo: “*Las fórmulas de mayoría facilitan un formato bipartidista y, a la inversa, obstruyen el multipartidismo*” mientras que “*Las fórmulas de representación proporcional facilitan el multipartidismo y, a la inversa, difícilmente conducen al bipartidismo.*” (Sartori, 1986:83) Concluye entonces en dos postulados casuísticos en donde los sistemas mayoritarios inhiben la emergencia de nuevos partidos mientras que a la inversa aquellos métodos de representación proporcional favorecerían su surgimiento. Por tanto, lo peculiar de Sartori con respecto a sus antecesores es que lo plantea como condiciones que facilitan u obstruyen la emergencia de uno u otro tipo de formato en el sistema de partidos. Pero Sartori, en su obra clásica, también elabora una tipología de los sistemas de partidos con el fin de clasificarlos en base a su formato (número de partidos más o menos significativos) y dinámica de competencia (moderada o polarizada). Esta tipología ha tenido una importancia mayúscula en la ciencia política moderna, convirtiéndose en un punto de referencia para las discusiones posteriores⁵.

Para definir cuáles partidos son importantes, Sartori (1992,1994) propone sus conocidas reglas de conteo: un partido político será relevante cuando tenga capacidad de coalición o posibilidad de “*chantaje*”. El poder de coalición supone que un partido, independientemente de su tamaño, pueda ser tomado en cuenta para formar una coalición ganadora y por ende generar una mayoría en el gobierno. A propósito de esto Sartori dice “*Se puede no tener en cuenta por no ser importante a un partido pequeño...en el sentido de que no es necesario ni se lo utiliza para ninguna mayoría de coalición viable. A la inversa, debe tenerse en cuenta a un partido, por pequeño que sea, si se halla en posición de determinar...una de las posibles mayorías gubernamentales.*”(Sartori, 1992). El motivo por el cual algunos partidos pueden ser catalogados de partidos *chantajes* refiere al accionar de determinados partidos aparentemente irrelevantes pero que en realidad desarrollan una estrategia con consecuencias importantes en el accionar de otros partidos que desean llevar adelante decisiones de carácter público. Ésta oportunidad para los partidos *chantaje* estaría dada en un escenario donde dos o más partidos o coaliciones mayores mantienen una disputa con similares correlaciones de fuerza. Dicho en otros términos estos partidos inclinarían la balanza mediante un acuerdo con uno de los dos grandes bloques. Refiriéndose a los dos conceptos y reforzando los enunciados anteriores Sartori señala: “*Un partido cuenta como importante siempre que su existencia, o su*

⁵ Las clasificaciones han sido diversas dependiendo de quien realiza el planteo. Entre los autores de sesgo institucionalista ha predominado el criterio del número de partidos (Cavarozzi y Abal Medina, 2002) mientras que otros han clasificado a los sistemas partidarios de acuerdo a determinantes no institucionales como los clivajes o cortes socio-estructurales (Lipset y Rokkan ,1967) Otros autores han incorporado el grado de institucionalización como elemento sustantivo para la clasificación (Mainwaring y Scully ,1995)

aparición, afecta a la táctica de la competencia entre los partidos y en especial cuando altera la dirección de la competencia .” (Sartori, 1992).

Las sugerencias y observaciones de Sartori para contar partidos importantes son muy inteligentes, sin embargo han sido criticadas porque deja en manos del investigador la determinación sobre cuáles son los partidos que tienen poder de coalición o de chantaje. Buscando evitar esa dosis de subjetivismo, un matemático, Marku Laakso, y un politólogo, Rein Taagepera (1979) desarrollarían la fórmula matemática del número efectivo de partidos, retomada y divulgada años más tarde por Shugart y Taagepera (1989).

El Número Efectivo de Partidos está inspirado en el índice de concentración de Hirschman - Herfindahl utilizado normalmente en las ciencias económicas y sirve para medir el nivel de fragmentación de un sistema de partidos⁶. Más allá de las acotaciones que puedan surgir acerca de si ésta técnica es más adecuada a los sistemas de representación proporcional o aquellos otros sistemas electorales que emplean mecanismos mayoritarios, en la praxis ha resultado una herramienta muy eficaz para laudarse el problema de cuál es el número de partidos relevantes de un determinado sistema más allá del criterio jurídico para la inscripción de un partido en la justicia electoral⁷.

Como podrá observarse hasta ahora, los autores mencionados comparan a los sistemas de partidos en el nivel nacional. En general, a la hora del estudio de los sistemas de partidos, la ciencia política ha avanzado poco sobre la discusión de cómo se interrelacionan los diferentes niveles de gobierno. En nuestro trabajo intentaremos extrapolar al nivel local algunas de las teorías y conceptos señalados, asumiendo el riesgo que esa operación implica, ya que esa esfera política presenta fuertes vínculos con el nivel nacional que probablemente influyan sobre los comportamientos de los actores políticos locales⁸.

2b. Sistema electoral y partidos políticos en Uruguay

En Uruguay, los primeros trabajos que analizaron los efectos del sistema electoral sobre el sistema de partidos fueron los de Aldo Solari (1991) y Carlos Real de Azúa (1988), previo al período de oscurantismo democrático-institucional que vivió el país entre los años 1973-1984, en donde quizás la mirada presenta un sesgo más estructuralista o de sociología política antes que institucionalista. Barbagelata (1959) años antes se había

⁶ El número efectivo de partidos se encontraría “...usualmente entre +/-1 unidades de $N=1,25(2+\log M)$ ” (Shugart y Taagepera 1989:145), en una compleja generalización matemática de las leyes tendenciales de Duverger descritas párrafos más arriba, donde M es la magnitud efectiva y N el número efectivo de partidos. La magnitud efectiva resultaría del cociente entre el número total de bancas y el número de distritos (Cox, 2004).

⁷ Si nos atenemos a un criterio meramente jurídico para contabilizar el número de partidos los resultados arrojarían un número mucho más elevado que el número que resultaría de medir sólo aquellos de importancia dentro del sistema en cuestión.

⁸ A partir de 2009 existe en Uruguay un tercer nivel de gobierno denominado Alcaldía o Municipio por lo que el estudio del sistema de partidos adquiere todavía una mayor complejidad.

encargado de describir cabalmente el sistema electoral uruguayo pero con una perspectiva netamente jurídica. Recién a comienzos de la década de los '70, Pérez Pérez (1970) realizaría los primeros intentos de aplicación de las leyes duvergerianas al caso uruguayo.

Previo a la reforma constitucional de 1996, Uruguay contaba con un sistema electoral caracterizado por la mayoría simple para la elección presidencial, representación proporcional a nivel parlamentario, múltiple voto simultáneo y voto conjunto para todos los cargos. (Buquet, Chasqueti y Moraes, 1998) Con la reforma se imprimieron ciertas reglas de juego que lejos de alterar estos rasgos característicos, separaron y desvincularon las elecciones nacionales de las municipales de modo tal que el tercer y cuarto rasgo sigue operando pero al interior de cada uno de estos niveles.

Es necesario describir algunas diferencias entre las reglas electorales que rigen en uno y otro nivel. La elección del Presidente de la República se realiza a partir de un proceso que puede incluir hasta tres instancias o vueltas electorales⁹, mientras que la elección del Intendente se dirime en una única instancia. Mientras para la elección nacional se establece una candidatura única por partido determinada por una elección primaria, a nivel departamental se permiten hasta tres candidatos para el ejecutivo. La disputa interna, por tanto, se desarrolla en paralelo con la elección del ejecutivo departamental lo cual determina alineamientos de las fracciones detrás de cada una de las candidaturas partidarias. Por otra parte, la reelección inmediata rige para el caso del Intendente pero no para el Presidente el cual deberá esperar al menos un período para volver a postularse. En la asignación de bancas de las Juntas Departamentales se utiliza un sistema de mayoría automática, pero para el Parlamento nacional se aplica un sistema de representación proporcional. Asimismo, a nivel nacional existen dos cámaras legislativas¹⁰ mientras que a nivel departamental existen legislaturas unicamerales. Finalmente, en la elección del legislativo local se permiten varias listas bajo un mismo sublema partidario, en la elección de la Cámara de Representantes dicha posibilidad está prohibida, aunque no así para el caso del Senado.

En Uruguay los mandatos de todos los cargos en uno y otro nivel son de 5 años¹¹. Por tanto, el proceso electoral funciona del siguiente modo. En junio del quinto año se realizan las elecciones primarias o internas, donde el voto no es obligatorio, con el fin de elegir por mayoría simple al candidato único de cada partido para la Presidencia. También en esa instancia se eligen las convenciones nacionales de cada partido y las departamentales encargadas de habilitar las candidaturas partidarias a la Intendencia. En el mes de octubre se elige al Presidente y Vicepresidente y a los legisladores, estos son,

⁹Dado que se realizan elecciones primarias para definir una candidatura única, luego elecciones legislativas en donde además se definirán los dos candidatos que irán a una segunda vuelta (que serán los dos más votados siempre y cuando uno de ellos no alcance la mitad más uno de los sufragios caso en donde no habrá ballottage), finalmente una tercera vuelta para definir al Presidente de la República.

¹⁰ Esto hecho hace pensar que la intención sea la de representar dos dimensiones diferentes, así lo plantean los antes mencionados autores afirmando que por lo general la Cámara alta representa regiones mientras que la Cámara baja el aspecto político partidario, si bien eso en Uruguay no ocurriría.

¹¹ La Constitución prevé para casos sumamente excepcionales (censura a los ministros) la disolución de las Cámaras legislativas y el llamado a elecciones anticipadas.

99 diputados y 30 senadores, mediante un sistema de representación proporcional¹². En caso de que ningún candidato alcance la mayoría absoluta de votos válidos se exige una segunda vuelta presidencial en noviembre, donde compiten los dos candidatos más votados. En mayo, a solo tres meses de la asunción presidencial, se realizan las elecciones departamentales donde se eligen Intendentes por mayoría simple, el legislativo local por mayoría automática, y la Juntas Electorales. En tres localidades que no son capitales departamentales¹³ existen Juntas Locales Autónomas que operan como una suerte de microlegislativo a nivel de esa localidad. A partir del año 2009, una reforma habilitó en esta instancia la elección simultánea de alcaldías, integradas por un Alcalde y cuatro concejales, conformando así un tercer nivel de gobierno.

Es necesario destacar algunas similitudes que rigen en ambos niveles, como el voto conjunto o en bloque y la imposibilidad del *split-voting* existente en muchos países; la vinculación a nivel de hojas de votación entre la elección del ejecutivo y el legislativo; así como el uso de listas cerradas y bloqueadas. Según Buquet, Chasquetti y Moraes (1998) así como a nivel nacional la elección presidencial sobredetermina a la elección legislativa, a nivel departamental ocurre lo mismo en relación a la elección del Intendente con respecto a la elección de ediles.

Hasta 1971, nuestro país ha contado con un sistema bipartidista. Luis E. González (1993) a la hora de hacer un repaso de la historia del sistema de partidos en el Uruguay sostiene esta tesis y descarta la interpretación de Sartori respecto a la existencia de un partido predominante durante determinado período de tiempo. Es cierto que el Partido Colorado ganó en varias oportunidades el control mayoritario del parlamento, sin embargo, el Partido Nacional ha participado de una manera u otra en el ejercicio del poder político, no como un mero actor secundario ni relegado a un papel opositor limitado.

Desde la fecha mencionada el sistema avanzó hacia un formato de multipartidismo moderado (Buquet, Chasquetti y Moraes, 1998) hasta que a partir de la elección de 2004 se configuraron dos grandes bloques determinados por el clivaje izquierda-derecha¹⁴, con el Frente Amplio ubicado desde el centro hacia la izquierda y los partidos tradicionales desde el centro hacia la derecha. Este clivaje tal vez haya sustituido al clivaje campo-ciudad ya que históricamente el Partido Colorado contó con un electorado más urbano y el Partido Nacional con votantes más vinculados con el medio rural. A nivel de los departamentos, se ha reproducido este escenario en las elecciones de octubre (primera vuelta presidencial y legislativas) pero ha variado sustantivamente en las elecciones departamentales de mayo. Sobre este punto me extenderé en el próximo apartado.

2c. Las elecciones departamentales en Uruguay

Antes de la reforma constitucional de 1996, las elecciones municipales reproducían el resultado de la elección nacional, casi a imagen y semejanza, debido a la

¹²Sistema D'Hont.

¹³San Carlos, Bella Unión y Río Branco.

¹⁴Si bien no podíamos realizar éste ejercicio con el eje partido Colorado y Nacional, si lo podíamos hacer con sus fracciones en donde por ejemplo el Batllismo dentro del Partido Colorado y los Blancos Independientes o el Wilsonismo dentro del Partido Nacional se podrían ubicar a la izquierda del espectro mientras que el Riverismo o el Herrerismo se los podría ubicar a la derecha.

fuerte vinculación de ambos niveles (Cardarello 2005). Como la legislación electoral establecía la simultaneidad de elecciones y la prohibición de sufragar por lemas diferentes en uno y otro nivel, los resultados para cargos nacionales y departamentales eran casi idénticos. La reforma de 1996 modificó estas reglas permitiendo la emergencia de un comportamiento electoral local diferenciado (López 2007). En nuestro trabajo abordaremos el período post-reforma, por lo que las tres elecciones que analizaremos están exentas del fenómeno de *arrastre* de una elección sobre otra.

Según Buquet (2005) las diferencias entre la elección nacional y departamental son básicamente tres: i) mayoría simple o relativa para la elección del Intendente mientras que en la elección del Presidente rige la mayoría absoluta; ii) múltiples candidaturas (hasta tres) para ocupar el cargo de Intendente, mientras que en la elección presidencial rige una candidatura única; iii) reelección de los Intendentes por única vez mientras que el Presidente debe dejar transcurrir un período completo para volver a postularse. Para Buquet, esta diferencia de reglas debería generar resultados diferentes. A modo de ejemplo: la reelección inmediata y la mayoría relativa promoverían cierta concentración y polarización de la competencia a diferencia de lo que podría ocurrir con las reglas que rigen a nivel nacional que favorecerían la aparición de nuevos actores y la fragmentación de la competencia. Chasquetti y Garcé (2000) coinciden al señalar que “*la elección presidencial por mayoría absoluta y doble vuelta combinada con elecciones legislativas simultáneas en la primera ronda, debería tender al aumento del número efectivo de partidos*”. De todos modos los autores advierten sobre otras variables que podrían operar en el caso nacional uruguayo desinhibiendo o anulando dicho efecto¹⁵.

Bottinelli (2000) analizó el ciclo electoral 1999-2000 donde regían por primera vez las innovaciones de 1996, distinguiendo cuatro etapas. En la primera elección denominada primaria o interna además de elegir la convención nacional y el candidato único que llevará cada partido en la primera vuelta presidencial, se elige la convención departamental que por lo general sirve de termómetro para medir la correlación de fuerzas entre candidatos y fracciones que definirán la lista de aspirantes a ediles de las respectivas juntas departamentales¹⁶. A continuación está la segunda etapa con una primera vuelta presidencial y la elección de las dos cámaras legislativas en octubre. En tercer lugar se desarrolla el balotaje un mes después, y finalmente aparece la cuarta elección donde se eligen los ejecutivos departamentales e integrantes de los legislativos locales. El autor evalúa que en los resultados de la mayo de 2000 hubo una “*erosión en la estabilidad de las adhesiones partidarias*” ya que un número significativo de electores cambió de partido entre las nacionales y las municipales. La idea de que la elección municipal al

¹⁵ A propósito de la separación de una y otra elección en el tiempo, estos autores creen que existen cinco factores que deberían incidir en los resultados de las elecciones municipales: 1) la elección se realiza entro de la “luna de miel” presidencial; 2) se utiliza un mecanismo de minoría simple para la elección del Intendente, 3) la posibilidad de reelección de los intendentes, 4) el antecedente de las anteriores etapas del proceso electoral (legislativas) y 5) la posibilidad de doble voto simultáneo para el cargo de Intendente combinado con la acumulación por sublemas dentro de un mismo lema . Los factores 2, 3 y 4 favorecerían una lógica de competencia bipolar.

¹⁶Bottinelli relativiza ésta relación dado que entre las primarias y las municipales se desarrollas elecciones parlamentarias que pueden alterar la percepción de los partidos y fracciones acerca de su capital electoral.

ubicarse en la última instancia del ciclo electoral se encuentra afectada por el proceso previo también es aceptada en sus trabajos por Lurnaga (2001) y López (2007). En cierto modo, los partidos locales miden fuerzas en cada instancia previa, modelando lo que será la última competencia de la saga.

Bottinelli (2000) señala que en las elecciones municipales los actores políticos departamentales “*con pretensiones catch all, se sienten tentados (y así lo han practicado en éste primer ciclo electoral) a diluir la adhesión partidaria, no participar en las campañas electorales de octubre y noviembre, y centrar todo su esfuerzo en los comicios municipales de mayo. A contrario sensu, las conducciones departamentales débiles, que requieran apoyo de las conducciones nacionales para fortalecer su convocatoria, han sentido la falta de la simultaneidad de las elecciones.*” Por otro lado la nueva regla no sólo genera “*un corte entre el plano nacional y departamental, sino que crea también un corte entre los actores políticos departamentales que operan en el plano nacional (...) y el plano departamental*”. A la misma conclusión llega Vairo (2008) cuando encuentra que los actores políticos del departamento de Maldonado tuvieron bajos estímulos para cooperar con los actores del nivel nacional tanto en las legislativas como en las presidenciales. En la mayoría de los casos analizados, los dirigentes se orientaron claramente hacia uno de los dos niveles, el nacional o el departamental, con consecuencias importantes para el tipo de articulación entre los dos niveles al interior del partido.

Bottinelli señala que en las municipales de 2000, se observaron cuatro situaciones diferentes. Por un lado, en Montevideo se configuró un sistema de partido predominante con una hegemonía del Frente Amplio que a su vez opta en su interna por presentar una candidatura a Intendente única, lo que implica la ausencia de competencia interpartidaria. En segundo lugar, agrupa aquellos casos donde se observa ausencia de competencia interpartidaria pero existe una muy fuerte competencia intrapartidaria (Durazno, Flores, San José y Cerro Largo, con triunfos del Partido Nacional como partido predominante). En tercer lugar aparecen departamentos con una competencia bipartidista entre el Partido Colorado y el Partido Nacional. Por último observa la existencia de una dinámica de competencia tripartidista, presente en las elecciones nacionales de 1994 y más solapada en las de 1999 (en departamentos como Florida o Salto).

En el ámbito legislativo, desde 1942 rige un sistema de corte mayoritario donde el partido vencedor de la competencia por el ejecutivo retiene la mitad más uno de los ediles. Moraes (1998) subraya que este sistema mayoritario, a diferencia de otros, no genera efectos importantes sobre la integración de las juntas. En sentido estricto, el sistema no produciría bipartidismo por sí mismo, ya que resulta más poderoso el efecto generado por la forma de elección del Intendente, la vinculación de listas entre ejecutivo y legislativo departamental y particularmente, la simultaneidad de las elecciones nacionales y municipales que regían antes del año 1996. Según el autor algunos de los efectos que generaría el mecanismo de mayoría automática son el establecimiento de “*la mayoría de un partido*”, “*la estabilidad de gobierno*”, “*la inexistencia de coaliciones*” y la “*atribución unívoca de responsabilidades*”, con la ventaja de contar con virtudes propias de los sistemas proporcionales, en particular, en aquellos casos donde el

mecanismo opera en los hechos como representación proporcional (cuando el ganador supera el 50%).

2d. *Fraccionalización, disciplina y formación del ejecutivo*

El concepto *fragmentación* se utiliza corrientemente para caracterizar al sistema de partidos a partir del número de actores relevantes que actúan en su seno, mientras que el concepto *fraccionalización* se utiliza para denominar a las sub-unidades de los partidos.

Una de las principales características del sistema de partidos en Uruguay y los partidos políticos en particular es la estructura fraccionalizada de su interna (González 1993). Esto supone que además de competencia interpartidaria existirá una fuerte competencia intrapartidaria. Este último aspecto se incrementa en los casos del nivel local donde históricamente el sistema de partidos ha contado con un partido predominante. Buquet, Chasquetti, Moraes (1998) estudiaron este tema en profundidad haciendo hincapié en el diferencial respecto a los partidos europeos (no fraccionalizados), que por lo general cuentan con un jefe de partido. En Uruguay, en cambio, es más apropiado hablar de un conjunto de “*jefes de fracción*” dentro de cada partido. En este punto es importante definir qué entendemos por fracción de modo de evitar lecturas ambiguas¹⁷. Siguiendo a Sartori (1992) denominamos fracción a las subunidades dentro de un partido político, diferenciando a estas organizaciones de lo que podrían ser tendencia o facciones coyunturales dentro de un partido homogéneo.

Considerando lo expuesto por Sartori (1992) y también por Buquet, Chasquetti, Moraes (1998) en su estudio sobre el sistema político uruguayo, deberíamos suponer que si las reglas electorales antes descriptas que rigen a nivel departamental impulsan a la configuración de un sistema bipartidista -o de dos partidos y medio-, lo mismo debería ocurrir al interior de los partidos, no debiéndose encontrar más de tres fracciones importantes en cada partido. La alta institucionalización de los partidos políticos en Uruguay y aspectos del sistema electoral detallado en párrafos más arriba nos hace suponer que el número de fracciones tendería a mantenerse estable dentro de los partidos a pesar de la autonomía relativa que las mismas pueden llegar a tener con respecto a éstos. Se ha constatado empíricamente que en aquellos casos donde alguna fracción se ha escindido y ha conformado un nuevo partido el desempeño electoral no ha sido bueno porque los votos en primera instancia pertenecerían a los partidos (Buquet, Chasquetti, Moraes, 1998).

Otra de las causas que habría de contribuir a la fragmentación del sistema de partidos y la fraccionalización interna de éstos es el uso de mecanismos de representación proporcional. Las condiciones de asignación proporcional de las bancas al interior de los partidos no es la misma que la de la competencia interpartidaria, pues la magnitud en disputa suele ser bastante menor. El costo de hacerse de una banca en la Cámara de

¹⁷ Diversos términos como sublema, corriente, ala, tendencia, sensibilidad o facción se han utilizado para denominar lo que aquí llamaremos fracción.

Diputados¹⁸ asumiría un valor de 8,78 %, casi igual al del sistema electoral japonés cuyo sistema ni siquiera es proporcional. Por lo tanto, a pesar de que se constata una elevada oferta electoral, el número de grupos con posibilidad de acceder a un cargo es muy acotado. (Buquet, Chasquetti, Moraes, 1998) Algo similar sucederá en la órbita municipal, pero con niveles más acentuados.

Según Gary Cox (2004) existen ciertas reglas que afectan el tipo de organización interna de los partidos y en particular la disciplina partidaria. Las reglas que determinan quién tiene el poder de las nominaciones para la confección de las listas en los comicios, serán sustantivas para comprender el comportamiento de los representantes. Con representación proporcional y lista cerrada y bloqueada, generalmente los líderes de los partidos tendrán el control sobre las nominaciones y por tanto, el partido tenderá a estar unificado en el parlamento. Esto se debe a que los legisladores deben su elección y reelección al líder del partido y por tanto, deberán actuar acorde con sus intereses. Siguiendo la tesis de Cox, cuando se trata de una elección con miembro único por circunscripción y con listas abiertas el resultado serán partidos más laxos y desestructurados, en donde se cultiva el voto personal. Los partidos serán entonces más indisciplinados ya que los legisladores no dependen del líder del partido para su nominación en la lista. Sin perjuicio de lo anterior el autor sostiene que hay otras reglas ajenas al sistema electoral que pueden inhibir o incentivar la disciplina partidaria como la existencia de una reglamentación interna de un partido que incentive la disciplina o bien normas del diseño institucional del parlamento.

Jaime Yaffé (2000) cree que la separación de las elecciones nacionales de las departamentales puede generar indisciplina dado que los partidos cuando pugnan por los cargos electivos a nivel departamental contarían con cierta autonomía respecto a la dirigencia partidaria nacional.

Existen dos planos diferentes en el estudio del accionar de los partidos políticos, uno es el plano electoral y el otro el plano del ejercicio del gobierno en sus más diversos aspectos. En el plano de los partidos y el gobierno la literatura neoinstitucionalista ha abordado el estudio de los casos europeos y estadounidense con gran rigor, aunque también existen numerosos aportes centrados en los casos latinoamericanos.

El régimen de gobierno en Uruguay es básicamente presidencialista (Buquet, Chasquetti y Moraes ,1998) a pesar de algunos cuestionamientos que afirman que se trataría de un caso híbrido. El presidente es institucionalmente fuerte en base a las competencias que le otorga la Constitución pero políticamente débil en el sentido que su poder depende de su partido y en particular de su propia fracción. Esta situación, desde luego, influye sobre el comportamiento que adoptará la bancada legislativa que lo apoye en los órganos representativos (Buquet, Chasquetti y Moraes, 1998).

¹⁸Douglas Rae (1971) afirma que la proporcionalidad está ligada además del mecanismo empleado al tamaño de la circunscripción. En Uruguay la mayoría de los distritos son binominales para la elección de diputados. Sin embargo a la hora de asignar los escaños por partido se considera una única circunscripción nacional.

Kaare Ström (1990) clasificó los partidos en base a los incentivos a los que están sometidos. Pueden perseguir votos, cargos o la implementación de determinadas políticas públicas. En base a esta clasificación y sin perjuicio de que la coparticipación de los dos grandes partidos tradicionales en el gobierno ha sido una característica propia de nuestro sistema político durante buena parte del siglo XX, Buquet, Chasquetti y Moraes (1998) sostienen que un Presidente políticamente débil probablemente buscará apoyos parlamentarios a cambio de cargos¹⁹ o bien a través del apoyo a determinado programa de políticas. Esto conduciría a que los presidentes intenten intercambiar diferentes recursos que se podrán traducir luego en coaliciones parlamentarias o bien en adhesiones de las otras fracciones del partido presidencial. En éste sentido es importante tomar en cuenta los conceptos de competencia centrípeta o centrífuga de Sartori (1992) para referirse a la distribución de los diferentes partidos en el eje izquierda-derecha. Según Buquet, Chasquetti, Moraes (1998) las dificultades que encontrará un titular de un cargo ejecutivo (Presidente o Intendente) para lograr acuerdos en el órgano legislativo irá en aumento en la medida que el número de partidos y/o fracciones sea mayor, pero también en la medida que aumente la polarización del sistema de partidos o dentro mismo de su propio partido.

Por otro lado mantienen que el régimen presidencialista combinado con multipartidismo y un modelo fraccionalizado generarían bloqueos en la conformación de gabinetes representativos de los actores relevantes y por ende en las coaliciones que pueden llegar a formarse en la arena parlamentaria. Lo anterior se desprende del hecho que existe en éste escenario un mayor número de actores con capacidad de veto. Según la etapa del ciclo electoral de que se trate aumenta o disminuye ésta posibilidad de bloqueos, es de esperar que cuando se aproximen las elecciones el comportamiento de los actores juegue en contra de la formación de coaliciones y la disciplina dentro de los partidos. En el caso que estudiaremos y de acuerdo a nuestros objetivos, prestaremos particular atención a como forma su gabinete el Intendente y los posteriores cambios que pueden darse para el caso y el período que hemos elegido, para luego intentar visualizar los apoyos con los que éste cuenta en la esfera del legislativo local dentro de su partido manifestado en el comportamiento de su fracción y las otras dentro de su partido.

El éxito o fracaso de un gobierno a la hora de lograr acuerdos parlamentarios estará signado en buena medida por la participación que tengan en diferentes cargos de naturaleza ejecutiva, los diferentes partidos y fracciones que integran el parlamento. En tal sentido, la correlación de fuerza que traduzca la conformación del gabinete debería guardar cierta similitud con la de la bancada legislativa. En otras palabras, el nivel de congruencia del gabinete determinará el grado de satisfacción de los socios del ejecutivo con la distribución de cargos. Cuanto más congruente, más justo será el trato que cada actor ha recibido. La técnica que se emplea para medir el concepto de congruencia entre gabinete y bancada legislativa y que opera como variable independiente en una de nuestras hipótesis, es el Índice de Congruencia partidaria propuesto por Octavio Amorín

¹⁹ Ministerios y sus respectivas subsecretarías, directorios de entes autónomos y servicios descentralizados entre otros.

Neto (1998) que si bien está centrado en la distribución entre partidos, es perfectamente aplicable al caso de las fracciones cuando el Ejecutivo forma un gobierno monocolor.

A partir de este repaso de la literatura sobre sistemas electorales, sistemas de partidos y formación del gobierno y a la luz de un enfoque neoinstitucionalista, este trabajo buscará indagar sobre cómo impacta el sistema electoral en la fragmentación del sistema de partidos y en la fraccionalización de cada uno de los partidos. Luego describiré como Intendentes triunfadores al frente de un partido predominante forman gobierno y cómo construyen la disciplina legislativa en la Junta Departamental de Durazno durante el período 2000-2012.

3. Sistema electoral y fragmentación

3a. Fragmentación partidaria

Nuestra primera hipótesis plantea, a la luz de las teorías predominantes en la escuela neoinstitucionalista, que la combinación de reglas electorales que rige a nivel de las elecciones departamentales favorece una baja fragmentación del sistema de partidos a nivel local. La elección del Intendente por mayoría simple, en forma simultánea al legislativo departamental y vinculada a nivel de hoja de votación, serían los tres factores que combinados incentivan un formato de partido predominante, bipartidista o a lo sumo y casi excepcionalmente, tripartidista.

Para demostrar la hipótesis planteada es que hemos recolectado y sistematizado información²⁰ de los resultados de las elecciones departamentales de 2000, 2005 y 2010 en el departamento de Durazno. Básicamente, hemos considerado el número de votos por lemas y sub-lemas, y cómo quedó conformado el legislativo local de acuerdo a esos resultados. Con éstos insumos hemos calculado el Número Efectivo de Partidos²¹ para cada una de las tres instancias electorales y para las tres legislaturas, con el objetivo de probar o refutar nuestra hipótesis que prevé una baja fragmentación partidaria. Este indicador ya mencionado en el capítulo anterior consiste en calcular el inverso de la sumatoria de los cuadrados del porcentaje de bancas o de votos de cada partido, arrojando un valor que representa el número de partidos relevantes en un determinado sistema de partidos. Éste mismo indicador es válido para estimar el número efectivo de fracciones y hojas de votación si se traslada el universo desde el sistema de partidos al partido como unidad de análisis.

El cuadro 1 resume los resultados de las elecciones departamentales de mayo del 2000, 2005 y 2010 en números absolutos de voto por partido para el departamento de Durazno y el porcentaje sobre total de votos emitidos.

Cuadro 1. Elecciones municipales en Durazno. Votos por partido.

	2000		2005		2010	
Frente Amplio	4.557	12,30%	12.147	30,74%	10.939	26,83%
Partido Nacional	19.714	53,24%	22.749	57,57%	25.294	60,99%
Partido Colorado	12.430	33,57%	2.977	7,53%	2.663	6,42%
Otros	330	0,89%	393	0,99%	467	1,13%

Fuente: Elaboración propia con datos de la Corte Electoral

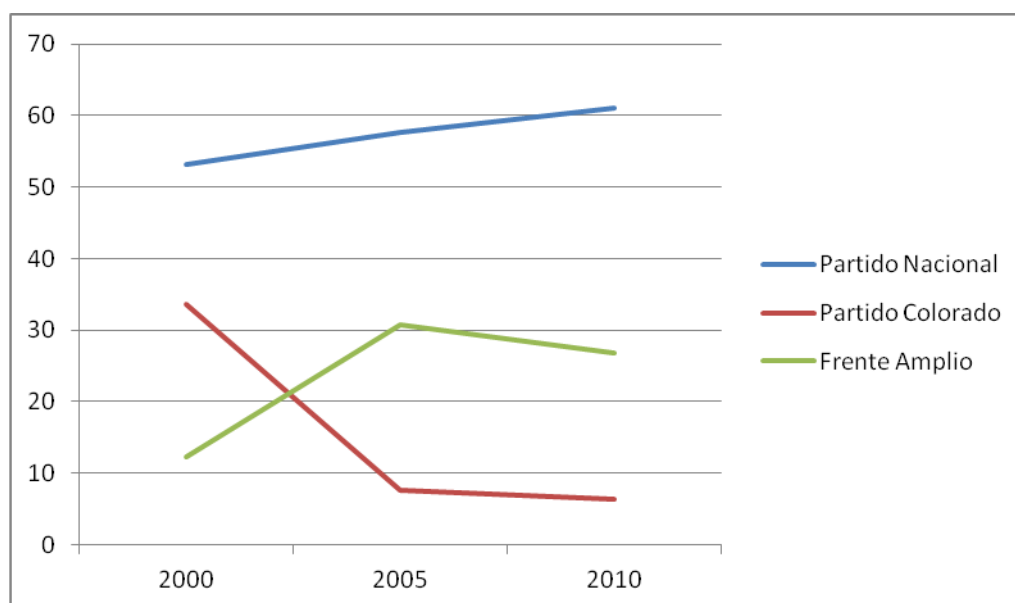
El gráfico 1 muestra la evolución electoral de los partidos políticos en Durazno en el período 2000-2010. Allí se puede observar una evolución electoral cada vez más favorable al Partido Nacional así como también una caída dramática del caudal electoral

²⁰ Toda la información electoral que se procesó aquí y en todo el trabajo proviene de la Corte Electoral.

²¹ De acá en más NEP.

del Partido Colorado que favorece la emergencia del Frente Amplio como segundo partido en relevancia. Los partidos menores fueron agrupados en la categoría “otros” dada su escasa votación y la heterogeneidad que encontramos de un período a otro²². En el eje de las coordenadas encontramos el porcentaje sobre el total de votos emitidos mientras que en el de las abscisas los años en donde se realizaron las elecciones.

Gráfico 1. Evolución electoral 2000-2010



Fuente: Elaboración propia con datos de la Corte Electoral

En el cuadro 2 se muestra el número de ediles que obtuvo cada partido en base a los votos alcanzados y en función del sistema que rige para la asignación de escaños en la Junta Departamental. El dispositivo de mayoría automática no fue utilizado en ninguna de las tres elecciones por el hecho de existir un partido que sistemáticamente consigue más de la mitad de los votos. Por lo tanto la distribución de los 31 ediles se realiza en base a los mecanismos clásicos de representación proporcional.

Cuadro 2. Junta Departamental de Durazno. Ediles por partido

	2000		2005		2010	
Frente Amplio	4	12,9%	10	32,3%	9	29,0%
Partido Nacional	17	54,8%	19	61,2%	20	64,5%
Partido Colorado	10	32,3%	2	6,5%	2	6,5%

Fuente: Elaboración propia con datos de la Corte Electoral

²² En las elecciones de mayo de 2000 se trataba del Nuevo Espacio, en mayo de 2005 del Partido Independiente (PI) y en mayo de 2010 del PI y la Asamblea Popular.

Finalmente y en base a la información anterior hemos calculado el NEP del sistema. Por un lado, aparece el cálculo en base al caudal electoral de cada partido y por otro, se muestra el resultado en función del porcentaje de bancas en la Junta.

Cuadro 3. Durazno. Número Efectivo de Partidos a nivel municipal

	2000	2005	2010
NEP votos.	2.43	2.32	2.23
NEP bancas	2.37	2.07	1.98

Fuente: Elaboración propia con datos de la Corte Electoral

Como podrá apreciarse, la hipótesis planteada se confirma plenamente. Los cálculos del NEP muestran la existencia de un sistema bipartidista en cuyo seno opera un partido predominante, el Partido Nacional (PN). Vemos además que el NEP tiende a descender elección tras elección, configurando un escenario de baja competencia interpartidaria donde el ganador supera al segundo y tercer partido por amplios márgenes.

3b. Fraccionalización.

La segunda hipótesis sostiene que el sistema proporcional de asignación de escaños a la interna de los partidos no genera un aumento de su fraccionalización interna. Esta conjetura presume que el nivel de vinculación de las elecciones impulsa a las fracciones a ordenar la oferta en torno a los candidatos al cargo de Intendente. Por tanto, no deberíamos encontrar más de dos o tres fracciones importantes en cada partido. Para probar lo antedicho calculamos el Número Efectivo de Fracciones (NEF) de todos los partidos en las tres instancias electorales, con el objetivo de demostrar que la fraccionalización al igual que la fragmentación partidaria no solo no es alta sino que más bien es baja. Sin embargo, sospechamos (léase como una hipótesis alternativa) que si en el departamento de Durazno existe un partido predominante, podría encontrarse una mayor competencia intrapartidaria en su seno.

Buquet, Chasquetti y Moraes (1998) cuestionan la contabilización de hojas de votación como criterio de fraccionalización interna de un partido, pues ese procedimiento genera una “*ilusión óptica*” que no se ajusta a la realidad. En su opinión, una forma óptima de estimar fracciones consiste en contar a todos aquellos grupos que presentan una lista al senado acompañando una determinada candidatura presidencial o en el caso de nuestro estudio, una candidatura a Intendente. De forma similar, González (1993) cree que una fracción es todo grupo encabezado por un candidato a la titularidad en el ejecutivo. Sin embargo, así como existen partidos que por su tamaño no aspiran a cargos ejecutivos, debemos pensar que pueden existir fracciones que se comporten de igual forma. Para identificarlas debemos utilizar criterios asociados a la institucionalidad de la

misma o bien su presencia en el Parlamento que es el ámbito por excelencia en donde las fracciones se desenvuelven²³.

Tomando en cuenta estos criterios consideraremos una fracción a aquel sublema que nuclea grupos entorno a una candidatura a Intendente pero que además hayan obtenido representación en la Junta Departamental. Eventualmente consideraremos a una hoja de votación que no haya ido dentro de un sublema pero sí haya obtenido al menos un edil. De acuerdo a las reglas electorales vigentes puede darse ésta situación, aunque no así en los casos de grupos que no acompañen a una de las candidaturas a Intendente.

Para las elecciones del mayo del año 2000, dentro del Partido Nacional se conformaron dos sublemas: uno, en torno a la candidatura del profesor Carmelo Vidalín²⁴ y otro, en torno a la candidatura del escribano Silvio Núñez. Consideraremos cada uno de estos dos sublemas como fracciones dado que cumplen con los requisitos establecidos. Podemos asociar en base a la trayectoria de uno de estos grupos departamentales, en particular antes de la reforma de 1996, y en base al recorrido histórico de su jefe de fracción, con una de las dos grandes fracciones de la interna *blanca* a nivel nacional. El sublema “*Alianza Departamental Nacionalista*”, a pesar de su controvertido nombre²⁵ estaría asociado al Herrerismo y a los grupos que en el presente se nuclean en torno a la UNA²⁶. Por otro lado, al sublema “*Unidos por Durazno*” nos resulta más difícil poder asociarlo con una de las dos grandes fracciones que han existido a nivel nacional.

En el Partido Colorado las fracciones se encuentran fuertemente ligadas a lo que en su momento eran a nivel nacional el Foro Batllista, liderado por el Dr. Julio María Sanguinetti, y la lista 15, cuyo jefe era el Dr. Jorge Batlle. El sublema formado en torno a la candidatura del empresario y caudillo político Jorge Hunter, adhería a nivel nacional al Foro Batllista, mientras que el sublema que llevaba como candidato al Ingeniero Juan Echeverz, oriundo de la ciudad de Sarandí del Yí, se vinculaba con el sector de Jorge Batlle.

Finalmente, en el Frente Amplio, que no contaba con aspiraciones de obtener la titularidad del cargo de Intendente, se optó por la candidatura única del Dr Ernesto Rossi. Allí se presentaron dos sublemas que agrupaban a los principales sectores que habitualmente se desenvuelven en la vida política nacional, con la salvedad del Partido

²³El criterio para determinar las fracciones dentro del Frente Amplio contando como una fracción a aquellos grupos en torno a las candidaturas presidenciales no es muy útil dado que salvo en la elección interna de 2009 siempre llevó una candidatura única. En el caso de las elecciones departamentales históricamente ha optado también por una única candidatura. En el caso de Durazno veremos que en 2000y 2005 llevó un candidato único mientras que en mayo de 2010 presentó dos candidaturas.

²⁴ El Prof. Carmelo Vidalín ha sido sin dudas una figura protagónica en la política local duraznense de los últimos años. Fue edil en la Junta Departamental en reiteradas ocasiones la cual presidió en 1996, diputado actualmente y electo senador en 2004, cargo al que renuncia casi que de inmediato para asumir como Intendente en 2005. Fue Secretario General de la Intendencia durante el gobierno de Raúl Iturria en el período 1990-1995 y se “estrenó” en el cargo de Intendente en ese mismo período dado que era primer suplente del mandatario. Dos veces Intendente Municipal electo en 2000 y 2005. También es desde 1985 convencional de su partido y ocupa actualmente el directorio del Partido Nacional.

²⁵ Dado que Alianza Nacional es una de las fracciones que existe a nivel nacional y no precisamente estaría vinculada a ésta fracción de carácter departamental.

²⁶ Unidad Nacional.

Socialista (PS) y del Partido Obrero Revolucionario (POR) que optaron por no realizar alianzas electorales y presentarse cada uno con su propio sublema. El PS será contado como una fracción a luz del hecho de haber conseguido 1 edil en la Junta Departamental, pero no así el POR.

El cuadro 4 muestra información sobre la competencia electoral de mayo de 2000 junto a los resultados del cálculo del NEF electoral y legislativo.

Cuadro 4. Partidos, Fracciones, Candidatos y Fraccionalización. Departamento de Durazno 2000.

Partido	Sublema / Fracción	Candidato	Hojas de Votación	Votos ²⁷	Ediles	NEF votos	NEF ediles
Partido Nacional	Alianza departamental nacionalista.	Carmelo Vidalín	1-36-41-128	14.829 (75.2%)	13 (76.5%)	1.60	1.56
	Unidos por Durazno	Silvio Nuñez	11-872-3033-5504	4.846 (24.8%)	4 (23.5%)		
Partido Colorado	Mártires de Quinteros	Jorge Hunter	12-40-42-1540-2007-2015-2090-3540	7.274 (58.0%)	6 (60,0%)	1.97	1.92
	Hay un durazno posible	Juan Echeverz	51-85-321-510-1510-1515-2215-2510-151515	5.135 (41.3%)	4 (40,0%)		
Frente Amplio	Por el Frente y por Durazno	Ernesto Rossi	609-1001-1971	1.955 (42.9%)	2 (50,0%)	3.05	2.67
	Encuentro Frenteamplista	Ernesto Rossi	738-212177	1.144 (25.1%)	1 (25,0%)		
	Sin sublema. (Partido socialista).	Ernesto Rossi	90	1.297 (28.5%)	1 (25,0%)		

Fuente: Elaboración propia con datos de la Corte Electoral

En las elecciones de mayo de 2005 estaba en juego la reelección del Prof. Vidalín cuyo desempeño al frente de la Intendencia contaba con altos niveles de popularidad. Este candidato tejió una gran alianza entorno a su candidatura lo cual redujo aún más los niveles de fraccionalización del PN y por ende, de la competencia intrapartidaria. Históricamente en el departamento de Durazno a la baja competencia interpartidaria²⁸ se le contrapuso una alta competencia intrapartidaria signada por la alternancia en el Ejecutivo local de una u otra de las dos grandes fracciones nacionalistas y obteniendo cada una de ellas similares niveles de votación.

En el cuadro 5 vemos la evolución de los caudales electorales de la fracción del Intendente dentro del PN desde la reinstauración democrática a la fecha. El cuadro

²⁷ Incluye votos al sublema u hoja/s de votación no incluyendo lógicamente aquellos votos al lema.

²⁸ Desde que existe la elección de Intendente sólo una vez en la historia triunfó un partido que no fuese el Partido Nacional. Se trató del Partido Colorado y en esa ocasión el Intendente fue Acosta y Lara.

muestra la alternancia entre el Herrerismo y el Wilsonismo²⁹. Al respecto, vale acotar que en 2009, el Herrerismo tejió a nivel nacional una alianza con otros sectores menores bajo la sigla UNA (seguiremos considerando a este nuevo bloque como Herrerismo, dado que este sector es indudablemente el principal) al cual se integró el Prof. Vidalín luego de conformar un grupo en el nivel nacional (Soplan Vientos Nuevos). La performance de este nuevo sector fue muy buena en la elección legislativa de octubre, al obtener la diputación del departamento, y desde sus filas surgirá el nuevo Intendente.

Cuadro 5. Evolución electoral de la fracción del intendente de Durazno. 1984-2010

Año de elección	Fracción	Intendente	%de votos sobre el total de votos del PN	%de votos sobre el total de votos emitidos
1984	Wilsonismo	Luis H. Apolo	52.2	28.2
1989	Herrerismo	Raúl Iturria	56.4	34.5
1994	Wilsonismo	Luis H. Apolo	47.9	26.1
2000	Herrerismo	Carmelo Vidalín	75.2	40
2005	Herrerismo	Carmelo Vidalín	90.3	51.9
2010	Herrerismo	Benjamín Irazábal	49.9	32.1

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Irigoín (2011).

En el cuadro anterior no sólo observamos la alternancia de una u otra fracción sino también la novedad de que el único Intendente reelecto, Carmelo Vidalín, se transformó en un factor aglutinador de adhesiones y de cohesión interna. Eso permitió no solo la repetición por dos períodos de un mismo sector, sino también un tercer período a cargo de su “delfín”. En el cuadro 6 centrado en la elección de 2005, observaremos más claramente el fenómeno de reducción de la fraccionalización (el NEF electoral pasa de 1.60 a 1.21) y el papel que en ese fenómeno cumple la figura de Vidalín. La evidencia respecto al descenso de los niveles de fraccionalización en la interna nacionalista nos permitiría hablar de la existencia de una fracción claramente predominante, utilizando el término acuñado por Sartori para caracterizar aquellos sistemas donde un partido consigue la mayoría absoluta de votos en más de una elección.

Otro dato que si bien no es parte sustancial de nuestro análisis, pero que es importante destacar, consiste en que dada la autonomía de las elecciones locales tras la reforma de 1996, el PN en la departamental obtiene diferencias cada vez más importantes respecto a los resultados del nivel nacional. Lo contrario ocurre con el Frente Amplio que a nivel nacional tiene un mejor desempeño pero en lo local reduce drásticamente su votación, lo cual hace pensar que de algún modo, cuando se desata la autonomía, pasan a pesar más los caudillismos locales y menos los liderazgos nacionales.

Cuadro 6. Partidos, Fracciones, Candidatos y Fraccionalización. Departamento de Durazno 2005.

²⁹ Ésta corriente de opinión dentro del Partido Nacional se institucionalizó durante los años de la dictadura cívico-militar y una vez de regreso a la democracia. Se caracterizó por mantener una férrea oposición al régimen dictatorial y contó con el fuerte liderazgo de Wilson Ferreira Aldunate.

Partido	Sublema / Fracción	Candidato	Hojas de Votación	Votos ³⁰	Ediles	NEF votos	NEF ediles
Partido Nacional	Alianza Departamental Nacionalista.	Carmelo Vidalín	1-4-10-41-88	20.510 (90,3%)	17 (89,5%)	1.21	1.23
	Adelante con Fe.	Raúl Otegui	5-55-2005	2.194 (9,7%)	2 (10,5%)		
Partido Colorado	San Pedro del Durazno.	Mario Islas	313-323-478-915	1.332 (44,9%)	1 (50,0%)	3.53	2.00
	Foro Batllista.	Darío Martínez	1540	846 (28,5%)	1 (50,0%)		
Frente Amplio	Encuentro frenteamplista.	Pedro Soust	77-738	1.158 (9,6%)	1 (10,0%)	2.35	1.85
	Cambiamos Durazno.	Pedro Soust	90-609-2121	7.261 (60,1%)	7 (70,0%)		
	Unidad para los cambios.	Pedro Soust	800-1001-9393-99000	2.849 (23,6%)	2 (20,0%)		

Fuente: Elaboración propia con datos de la Corte Electoral

En FA, el nivel de fraccionalización también desciende considerablemente a pesar del incremento en su votación quizás motivado por el buen desempeño en las elecciones nacionales de 2004. Ello se puede explicar por la alianza de tres grandes sectores históricos, el Partido Socialista (PS), el Movimiento de Participación Popular (MPP) y Asamblea Uruguay (AU), que dejó por resultado 4 ediles para el PS, 2 para el MPP y 1 para AU. El Partido Comunista por su parte junto a otros sectores realizó una alianza que le permitió obtener 2 ediles, mientras que la Vertiente Artiguista obtuvo el restante edil, compartiendo sublema con la lista 738.

Curiosamente, el Partido Colorado (PC), a pesar de haber obtenido una magra votación, se mostró altamente fraccionalizado. Además de los dos sublemas históricos, se presentó un tercero, en torno a la candidatura de la Maestra Inspectora Maira Ramírez y estaba conformado por dos hojas de votación, la 12 y la 18. El hecho de que este sector no haya conseguido representación en la Junta lo podemos ligar al dramático naufragio electoral del PC a nivel nacional. También cambia el mapa político interno de este partido en donde se manifiesta un drástico viraje en la correlación de fuerzas en su interna.

Por último, presentaremos los datos de las elecciones 2010 (ver cuadro 7) donde se observa un re-equilibramiento en la correlación de fuerza de las dos grandes fracciones del PN, con un resurgimiento de la fracción minoritaria cuyo candidato a Intendente perdió la elección por 34 votos (algo así como un 0.13%). La imposibilidad constitucional de Vidalín para presentarse a una nueva reelección y a la postulación de Juan José Bruno, un candidato joven cabeza de la lista 1 que en anteriores elecciones había acompañado

³⁰ Incluye votos al sublema u hoja/s de votación no incluyendo lógicamente aquellos votos al lema.

al dos veces Intendente, permitió una renovación del elenco político, pese a que el Ingeniero Benjamín Irazábal finalmente se alzó con el triunfo.

Por su parte, el FA innova valiéndose de las normas constitucionales al presentar dos candidatos a Intendente lo que implicó la disolución de la alianza que en 2005 realizaron PS y el MPP bajo el sublema de “*Cambiamos Durazno*”. Ahora estos sectores explicitaban sus diferencias impulsando cada uno un candidato propio. Por el PS, se postuló al Dr. Jorge Menéndez, quien había sido electo como el primer diputado del FA por Durazno en 2004, y por el MPP, a Martín Tierno proveniente del movimiento sindical y que había sido elegido como diputado en 2009. La doble candidatura permitió al votante frenteamplista contar con una oferta electoral más amplia en donde podía elegir entre dos perfiles distintos. En la medida que continuara la evolución electoral ascendente del FA a nivel departamental, este partido podría haberse afianzado como el nuevo desafiante del hegemónico PN. Sin embargo, este hecho nunca ocurrió.

Cuadro 7. Partidos, Fracciones, Candidatos y Fraccionalización. Departamento de Durazno 2010.

Partido	Sublema / Fracción	Candidato	Hojas de Votación	Votos ³¹	Ediles	NEF votos	NEF ediles
Partido Nacional	Alianza departamental nacionalista.	Benjamín Irazábal	5-34-41-58-141-211-241-400-200041	12.623 (49,9%)	10 (50%)	2.01	2.00
	Todos por Durazno.	Juan José Bruno	1-3-50-71	12.589 (49,8%)	10 (50%)		
Partido Colorado	Vamos colorados.	Carlos Gasparri	133-1011	1.182 (44,4%)	1 (50,0%)	1.98	2.00
	Por un Durazno mejor.	Horacio Abella	23-3040-3210	1.475 (55,4%)	1 (50,0%)		
Frente Amplio	La intendencia de todos.	Martin Tierno	609-1001	5.102 (46,6%)	5 (55,56%)	3.05	2.31
	Cambiamos Durazno.	Jorge Menéndez	90-871-1813	3.312 (30,3%)	3 (33,33%)		
	Más unidad más compañero.	Martin Tierno	800-1001-9393-99000	1.489 (13,6%)	1 (11,11%)		

Fuente: Elaboración propia con datos de la Corte Electoral

La trayectoria política del nuevo Intendente se había iniciado una década atrás cuando Vidalín lo convocó para dirigir la estratégica área de Obras de la Intendencia Municipal de Durazno. Su rival, Bruno, era una figura relativamente nueva en el elenco partidario, si bien lideraba la lista 1 que contó con un caudal electoral importante. Aparece en escena en el período 1995-2000 donde se desempeña como Director de la oficina de Promoción Social, convertida más tarde en Departamento por el entonces Intendente Ing.

³¹ Incluye votos al sublema u hoja/s de votación no incluyendo lógicamente aquellos votos al lema.

Luis Hugo Apolo. Más tarde fue Secretario General de la comuna y finalmente diputado en el período 2005-2010. Bruno se escindió de las filas “vidalinistas” a las cuales había pertenecido durante un buen tiempo, por diferencias en cuanto a cómo se había elegido la nueva conducción del bloque departamental³² tras la salida de Vidalín hacia la política nacional. Fue así que Bruno fue proclamado como candidato a Intendente por aquellos sectores no herreristas.

En el FA se presentó un cuarto sublema correspondiente a Asamblea Uruguay que no figura en el cuadro por no cumplir las condiciones suficientes para ser considerado como fracción. Este sector presentó dos listas, la clásica 2121 y la 2120, debido a que su máximo órgano decidió no acompañar a ninguno de los dos candidatos frentistas. Como tampoco impulsó a su propio candidato y ante la obligación jurídica de tener que contar en la hoja de votación con un candidato a intendente, optó por presentar dos hojas con cada una de las dos candidaturas del Frente Amplio.

Es preciso destacar el cambio en el comportamiento de los electores dentro de este partido y por ende, la modificación procesada en la correlación de fuerzas interna del Frente Amplio. Históricamente, el PS había sido la fracción más votada del FA, sin embargo, ya en las elecciones nacionales de octubre de 2009 el MPP había captado la mayoría de los sufragios dentro de esa fuerza política obteniendo así la banca partidaria del departamento. En mayo esa tendencia se consolida configurando un nuevo mapa político en la izquierda. Probablemente la proximidad en el tiempo de una elección a otra y el fenómeno de arrastre que implicaba el buen desempeño a nivel nacional del MPP, deben haber coadyuvado a la concreción de este cambio.

Por tanto, la evidencia muestra que el grado de fraccionalización de la interna de los partidos no superó en promedio las dos 2 o 3 fracciones, pese al dispositivo de representación proporcional con el que se distribuyen las bancas a la interna de los partidos políticos. En el cuadro 8 se presentan los promedios del NEF electoral y legislativo para los tres partidos relevantes en cada uno de los períodos electorales y para toda la serie analizada. Se comprueba de este modo la hipótesis y se refuta la “*ilusión óptica*”³³ debido a la proliferación de hojas de votación, que lleva a muchos observadores a pensar que los niveles de fraccionalización de los partidos son más altos de lo que realmente ocurre.

Cuadro 8. Número Efectivo de Fracciones (promedios por período que incluyen al PN, PC y FA)

	2000	2005	2010	2000-2010
NEF votos	2.21	2.36	2.35	2.31
NEF bancas	2.05	1.69	2.1	1.95

Fuente: Elaboración propia con datos de la Corte Electoral

³² La siguiente afirmación surge de entrevistas a ediles opositores al partido de gobierno.

³³ Parafraseando a los autores de “Fragmentación Política y Gobierno en Uruguay: ¿Un Enfermo Imaginario?”(1998).

3c. Oferta electoral.

Nuestra hipótesis alternativa sostenía que en un sistema de partido predominante podría existir una mayor fraccionalización dados los estímulos a la competencia intrapartidaria (apetito por las bancas, certeza del triunfo, etc.). Para ello, resulta necesario estudiar la oferta electoral efectiva que cada partido realizó en las elecciones que estamos estudiando. Una primera forma de aproximarnos al problema de oferta electoral consiste en analizar el número efectivo de fracciones que arrojan los resultados electorales y el proceso de asignación de escaños.

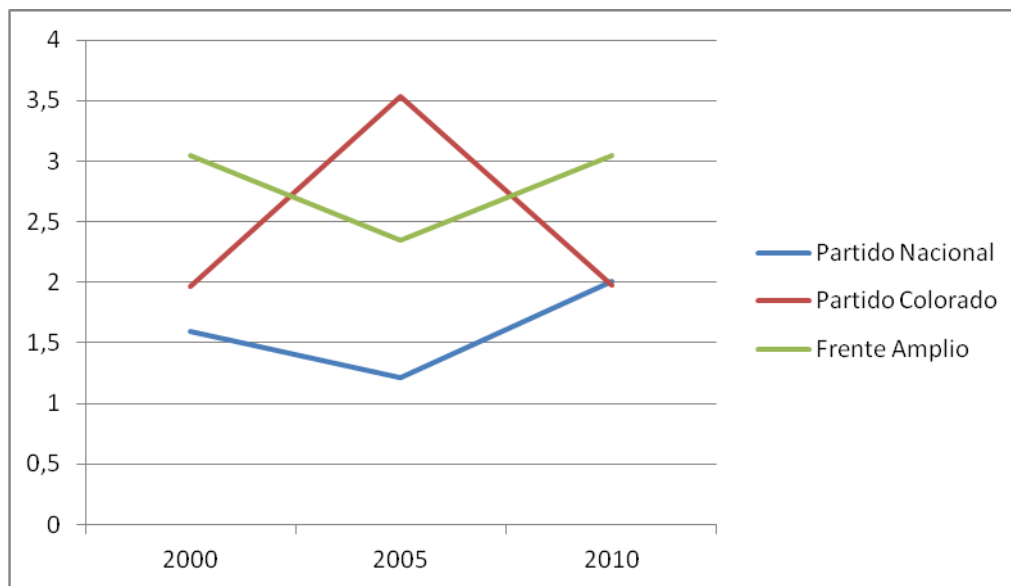
Cuadro 9. Número Efectivo de Fracciones por partido (promedio). 2000-2010

Partido	NEF votos	NEF bancas
Partido Nacional	1.61	1.60
Frente Amplio	2.82	2.28
Partido Colorado	2.49	1.97

Fuente: Elaboración propia con datos de la Corte Electoral

Como se dijo en el anterior apartado y como lo muestra el cuadro 9, el PN es el que presenta menores niveles de fraccionalización lo que queda aún más corroborado y sintetizado al observar el gráfico 2.

Gráfico 2. Evolución del NEF %votos según partido



Fuente: Elaboración propia con datos de la Corte Electoral

A pesar de ser el partido predominante el PN ha tendido a tener en los últimos tiempos el NEF más bajo y por ende una fraccionalización menor a la que encontramos en el PC y el FA, siendo éste último el más fraccionalizado, aunque el nivel más alto que encontramos se da en la elección del 2005 en el PC. En cualquiera de los casos el PN es

el que menos fracciones presenta si bien es el primer partido en orden de relevancia por abrumadora mayoría. De todos modos es de suponer que la competencia intrapartidaria se vuelve más intensa que en los otros partidos por ser éste el partido que tiene mayores posibilidades de acceder a la titularidad de ejecutivo departamental.

Si analizamos la oferta electoral desde la oferta en cuanto al número de candidatos a Intendente por partido, la mayor oferta está en el PC, mientras que el FA es el que menos candidatos presenta, dada su escasa posibilidad de ganar la carrera y a su tradición histórica de contar con una única candidatura como símbolo de unidad. El PN desde que se reformó la Constitución y se permite un máximo de 3 candidaturas no apeló nunca a ello, presentando en todas las ocasiones dos candidatos.

Cuadro 10. Durazno: Candidatos a Intendente por partido.

Partido	2000	2005	2010	Promedio
Partido Nacional	2	2	2	2.00
Frente Amplio	1	1	2	1.33
Partido Colorado	2	3	2	2.33

Fuente: Elaboración propia con datos de la Corte Electoral

Si la lectura se hiciese desde los sublemas presentados elección tras elección, el Frente Amplio es el que muestra la oferta más amplia. Una vez más la oferta electoral del PN es la más acotada refutando nuestra hipótesis de que aquel partido que se perfila como predominante debería tener una oferta electoral más amplia dada su chance de triunfo y su aspiración a una mejor votación.

Cuadro 11. Durazno: Sublemas por partido.³⁴

Partido	2000	2005	2010	Promedio
Partido Nacional	2	2	2	2.00
Frente Amplio	3	5	4	4.00
Partido Colorado	2	3	2	2.33

Fuente: Elaboración propia con datos de la Corte Electoral

Finalmente observaremos la oferta electoral de acuerdo al número de hojas de votación presentadas por cada partido. El cuadro 12 muestra que el promedio de hojas de los tres partidos más relevantes del sistema es el mismo para todo el período considerado. La hipótesis planteada no se cumple literalmente, pero podemos observar que el aumento de la oferta electoral del FA se condice con los dos períodos donde se consolidó como el partido ganador de la presidencia, además de coincidir con las dos elecciones departamentales donde incrementa considerablemente su caudal electoral.

Por otro lado, el PC presenta una oferta electoral muy amplia en aquella elección en donde aún no había naufragado electoralmente. En el período en que este partido había

³⁴ Incluye al partido Socialista como sublema por los motivos expuestos más arriba.

ganado las elecciones nacionales, la oferta es mucho mayor que luego del conocido revés electoral de 2004.

El PN definitivamente y a pesar de su elevado caudal electoral no tiene una mayor oferta que sus contrincantes. De todos modos debe observarse que el PN incrementa su oferta en 2010 en un contexto donde, por un lado, consigue la votación más alta desde la reforma, y por otro, cuando el caudillo político más importante se ve impedido a postularse como candidato a Intendente. Esto sin duda favorece una diversificación de la oferta dado que el liderazgo de Vidalín reordenaba la oferta reafirmando la idea de que su candidatura operó como un elemento de cohesión interna.

Cuadro 12. Durazno: Hojas de Votación por partido.

Partido	2000	2005	2010	Promedio
Partido Nacional	8	8	13	9.67
Frente Amplio	7	11	11	9.67
Partido Colorado	17	7	5	9.67

Fuente: Elaboración propia con datos de la Corte Electoral

4. Sistema electoral y conformación del gobierno

4a. Conformación de los gabinetes municipales

Nos planteamos en éste capítulo una cuarta hipótesis que intente responder a la pregunta de cuál puede ser la causa del disciplinamiento dentro de la bancada de gobierno. Para ese fin analizaremos la conformación del gabinete municipal en los diferentes períodos estudiados. Al momento de asumir el gobierno, el nuevo Intendente debe designar un gabinete y al mismo tiempo las fracciones de su partido que contribuyeron al triunfo presentan apetencias por los cargos. Cuanto mayor sea el grado de congruencia entre la distribución de posiciones en el gabinete y la proporción de escaños que cada fracción partidaria aporta, mayor será el grado de satisfacción con el Intendente y por tanto, mayor será la disciplina en las votaciones de la Junta Departamental.

Los gobiernos subnacionales cumplen actualmente funciones que exceden sus cometidos tradicionales y han ido ganando autonomía a la hora del diseño e implementación de políticas públicas (Veneziano, 2001). Junto con la autonomía que éstos han conseguido, ha ido ganando relevancia la figura del Intendente Municipal. Muchos de los actuales actores políticos nacionales se han catapultado a la política nacional luego de haber ejercido ese cargo, tal cual lo afirman Cardarello y Guerrini (2004): *“desde el retorno a la democracia los Intendentes han incrementado su visibilidad política casi que sin excepciones”*. Según Cardarello (2011) el Intendente *“es una figura mixta, está a medio camino de ser gobernador del departamento y alcalde de la ciudad capital del mismo.”* Para llegar a ser Intendente, además de cumplir con los requisitos legales, el candidato deberá ser el más votado dentro del lema³⁵ más votado, mediante el uso del doble voto simultáneo, donde se permite la acumulación por lema y no así por sublema. Para ser elegido candidato por su partido necesitará al menos un 30% de los votos de su Convención Departamental que opera como colegio elector y es elegida previamente en las elecciones internas de junio, al comienzo del ciclo electoral.

Corresponden según la Constitución vigente al Intendente desempeñar todas aquellas funciones de naturaleza ejecutiva así como funciones administrativas concernientes al Gobierno Departamental. Según el artículo 278 de nuestra Constitución de la República el Intendente puede delegar facultades atribuyendo cometidos específicos a comisiones especiales (Martins, 2003). Korzeniak (2001) afirma que *“la delegación puede ser en comisiones especiales”* o bien en *“directores generales de departamento”*. Por lo general las grandes divisiones ejecutivas-administrativas con las que cuentan los gobiernos departamentales se erigen en forma de departamentos de acuerdo a la lo expuesto y a la praxis. Pero existe otra figura que forma parte del gabinete que a pesar de que en la Constitución sólo se le atribuye la función de refrendar la firma del Intendente, en la práctica resulta un cargo que tiene mucha visibilidad pública y que por lo general y

³⁵ Partido político

por diferentes vías, le recaen competencias ejecutivas. La figura a la que me refiero es la del Secretario General de la Intendencia que existe en los 19 departamentos. Otra figura que también ha cobrado cierto protagonismo es la del Coordinador General, que en el caso de Durazno cumple un papel protagónico en la orientación de la gestión de los diferentes departamentos hacia el logro de ciertas metas trazadas por el Intendente.

El gabinete del Intendente Municipal varía de un departamento a otro según el recorrido institucional y el énfasis que han puesto en una u otra área los diferentes gobiernos municipales. En el caso del ejecutivo departamental duraznense, el mismo está compuesto actualmente de 6 departamentos. En el año 2000 existían 5 pero al momento de asumir el Intendente Vidalín se creó un sexto, denominado Departamento de Desarrollo. Los otros 5 son los de Hacienda; Obras; Administración; Servicios y Medio Ambiente y Promoción, bienestar social y deporte.

En entrevista con el ex intendente Vidalín, manifestó que en su primer período de gobierno 2000-2005 optó por un criterio político para asignar responsabilidades designando dos directores que pertenecían a la fracción minoritaria. En ese caso, la asignación fue estrictamente proporcional como lo demostraremos líneas abajo.

En el segundo período 2005-2010 optó, según sus propias palabras, por un criterio técnico. Si observamos la filiación fraccional de aquellos titulares en cargos ejecutivos encontramos que más allá de esos atributos técnicos todos provenían de la fracción mayoritaria ADN que nucleaba a los denominados sectores herreristas. Sin embargo la fracción minoritaria del PN que sufrió una aplastante derrota a la interna del partido en la elección de 2005, donde no alcanzó el 10% de los sufragios, fue de algún modo representada a través del cargo de “Embajador itinerante” creado por esa administración. Si consideraremos a este cargo como una posición ejecutiva, el segundo gabinete de Vidalín también cumpliría con el requisito de proporcionalidad. Esta audaz estrategia política llevada adelante por el Intendente aplacó los ánimos indisciplinados que mostraban los dos ediles de la fracción minoritaria ADF al comienzo del segundo mandato³⁶. Por otro lado, Vidalín había sabido ser Edil y conocía el gobierno municipal no sólo desde el ejecutivo sino también desde la Junta Departamental de Ediles y probablemente, intentó prever futuros desenlaces.

Es importante destacar que además de la competencia electoral que existe dentro del PN, que disminuye en 2005 y que resurge en 2010, existen por momentos debates intensos en los órganos de deliberación interno del PN y también en la Junta Departamental entre ediles de distintas fracciones, generando en algunos casos actos de indisciplina.³⁷ En la entrevista con Vidalín, se recogieron opiniones donde se hace alusión a este tipo de situaciones, en particular cuando dice que en muchos de los referentes políticos del PN “*corriese por las venas sangre saravista*”, haciendo alusión al emblemático caudillo nacionalista Aparicio Saravia.

³⁶ Esta interpretación va por mi cuenta ya que no contamos con evidencia concreta que demuestre la relación entre la creación del cargo y el aplacamiento del ánimo de los ediles.

³⁷ Idem nota al pie n°32.

Finalmente en el tercer período de gobierno correspondiente al gobierno del Ing. Benjamín Irazábal, todos los cargos ejecutivos fueron distribuidos dentro de la ADN, a pesar de la paridad registrada en las elecciones de 2010. Es cierto que otros cargos dentro de la cadena de mandos fueron otorgados al sublema “Unidos por Durazno”³⁸ de filiación aliancista a nivel nacional³⁹, sin embargo, el gabinete municipal terminó siendo monopolizado por la fracción del Intendente. Por tanto, el criterio que prevaleció fue el de “*el que gana se lleva todo*”.

4b. Congruencia entre gabinete y escaños según fracciones

Para medir la congruencia entre el gabinete y los escaños con los que cuentan las fracciones del PN, utilizaré el Índice de Congruencia de Amorim Neto (1998), inspirado en los índices de desproporcionalidad que miden la coherencia entre votos y escaños legislativos asignados⁴⁰. Este autor toma como base el Índice de Rose⁴¹ y en el indicador que elabora los porcentajes de cargos ejecutivos suplantarán los porcentajes de escaños legislativos y éste último a los porcentajes de votos.

La fórmula matemática consiste en sumar los valores absolutos de las diferencias entre los porcentajes de cargos ministeriales y porcentajes de escaños legislativos en un período dado para luego dividirlos entre dos y restárselos a 1. El índice oscilará entre 0 y 1 donde 1 será una congruencia perfecta entre los porcentajes de escaños y cargos ejecutivos y 0 todo lo contrario. En caso de que no se le hubieran adjudicado cargos en el ejecutivo a los partidos o a las fracciones como pretende analizar mi estudio, y bien los titulares a cargos ejecutivos hayan sido adjudicados a *outsiders*, el índice no se calcula dado que arrojaría un valor de 0,5 y se le debe asignar según el autor automáticamente el valor 0. En nuestro estudio los cargos ministeriales por tratarse de un estudio a nivel municipal serán porcentaje de directores asignados por el Intendente y los porcentajes de escaños legislativos corresponderán a los porcentajes de ediles en la Junta Departamental según las fracciones previamente determinadas en el partido de gobierno.

³⁸ Sublema que agrupó a sectores wilsonistas y no herreristas. Esta fracción tiene actualmente la titularidad de la Secretaría en la Junta Local de la Paloma.

³⁹ Alianza Nacional es la fracción no herrerista dentro del PN a nivel nacional, que lidera el exintendente de Paysandú Jorge Larrañaga.

⁴⁰ En este sentido son muchos los indicadores que se han elaborado para operacionalizar ésta variable no existiendo un consenso en cuál es más apropiado. Otro de los indicadores que a menudo se utilizan para medir la proporción de bancas con respecto a los votos es el Índice de Desproporción de Loosemore y Hanby. Lijphart (1994) lo encuentra apropiado para la medición de ésta cuestión en la Ciencia Política a la vez que enumera otros indicadores que si bien han sido útiles cuentan con aspectos que hacen dudar de su efectividad en un escenario académico no sólo de nuestra disciplina, sino también del conjunto de las ciencias sociales en donde medir desproporcionalidades ha sido común pero no ha contado con unicidad de criterios. Ver Loosemore, J y Hanby, V.J (1971): “*The theoretical limits of maximum distortion: some analytic expressions for Electoral Systems*” British Journal of political Science.

⁴¹ Richard Rose (1980): “*Government and Against Sub-Governments: A European Perspective on Washington*.” En “*Presidents and Prime Ministers*”, eds. Richard Rose and Ezra Suleiman. America Enterprise Institute Washington DC.

Hemos recolectado y sistematizado la información sobre la integración del gabinete municipal y la filiación fraccional de cada uno de sus titulares. Esta información surgió del procesamiento de entrevistas a diferentes actores políticos locales y otras consultas citadas al pie de la página. Incluiremos en el estudio al cargo de Embajador itinerante creado en el período 2005-2010 por entender que es de singular importancia para el estudio.

El cuadro 13 muestra los gabinetes municipales designados en el período. Cada fila refiere a las diferentes responsabilidades del gabinete departamental, mientras que las columnas indican el período en el cual fueron ejercidas. Bajo el nombre del director aparece la fracción de pertenencia. Allí están listadas “Unidos por Durazno” (UPD), sublema formado tras la candidatura de Silvio Nuñez en 2000; “Adelante con Fe” (ACF) sublema encabezado por Raúl Otegui en 2005; “Todos por Durazno” (TPD) cuyo candidato a Intendente fue Juan José Bruno; y la “Alianza Departamental Nacionalista” (ADN), sublema formado tras las candidaturas de Carmelo Vidalín (2000 y 2005) y Benjamín Irazábal (2010).

Cuadro 13. Gabinete departamental.

Año	2000	2005	2010
Intendente	Carmelo Vidalín (ADN)	Carmelo Vidalín (ADN)	Benjamín Irazábal (ADN)
Secretaría general	Juan José Bruno (ADN)	Luis Gelós (ADN)	Domingo Bocchiardo (ADN)
Coordinador general	Fernando Rodríguez (ADN)	Sergio Valetta (ADN)	María Ramos (ADN)
Depto. Desarrollo ⁴²	Anabela Prieto	Claudio Piñeiro (ADN)	Luis Martínez ⁴³ (ADN)
Depto. Hacienda	Luis Gelós (ADN)	José P. Rodríguez (ADN)	Sebastián Ervitti (ADN)
Depto. Servicios y Medio Ambiente	Armando Martínez (UPD)	Armando Martínez (ADN)	Marcos Tiscordio (ADN)
Depto. Obras	Benjamín Irazábal (ADN)	Benjamín Irazábal (ADN)	Raúl Montero (ADN)
Depto. Administración	Julio Villanueva	Sin dato (ADN)	Anabela Prieto (ADN)
Depto. Promoción Social y Deporte	Gustavo Noguera (ADN)	Domingo Rielli (ADN)	Luis Iturria ⁴⁴ (ADN)
Embajador itinerante ⁴⁵	No Existía	Raúl Otegui (ADF)	Raúl Otegui

Fuente: Elaboración propia en base a entrevistas, análisis de artículos de prensa ⁴⁶y consultas en el sitio web de la Intendencia Municipal de Durazno. ⁴⁷

⁴² Creado al a pocos meses de comenzada la primera “Administración Vidalín.”

⁴³ Fue reemplazado por Gonzalo Ferrés recientemente quien pertenece a la misma fracción del Intendente.

⁴⁴ Hijo del exintendente Raúl Iturria.

⁴⁵ No se considera un cargo ejecutivo.

⁴⁶ www.elacontecer.com.uy.

⁴⁷ www.durazno.gub.uy.

Cabe acotar que existen cambios de fracción de una elección a otra en directores que repiten la titularidad del cargo de un período a otro (ejemplo, Armando Martínez en el Departamento de Servicios). Por otro lado no contamos con información acerca del nombre del Director/a del Departamento de Administración durante el período 2005-2010, así como tampoco encontramos la filiación partidaria de dos directores en el período 2000-2005. Sí sabemos a ciencia cierta, fruto de la entrevista con Vidalín y por otras consultas realizadas a actores políticos locales, que uno de ellos pertenecía a UPD, totalizando dos cargos de esa fracción en el período en cuestión.

Como podrá observarse, tomo en cuenta el gabinete departamental al inicio del mandato y considero un criterio de estabilidad y/o permanencia en el cargo, dado que es común que sobre el final del período de gobierno, en base a nuevos realineamientos y a renuncias para postularse a cargos electivos, se produzcan cambios en el gabinete⁴⁸.

Hubo lógicamente nuevos escenarios internos de una elección a otra. A modo de ejemplo: en la elección de 2009, el sublema ADN absorbió a dirigentes de otras fracciones, pero la salida de Bruno y la creación del sublema TPD provocó la emigración de dos directores hacia esas filas⁴⁹. No obstante, este tipo de hechos no tiene mayores repercusiones para nuestro análisis pues tomaremos en cuenta al gabinete inicial de cada Intendente.

En el cuadro 14 calculamos el Índice de Congruencia entre el gabinete y las fracciones del PN para el año 2000. La congruencia es casi perfecta en ese período, 0,985, lo que nos permite afirmar que el Intendente cumplió cabalmente con las apetencias de sus fracciones a la hora de distribuir los cargos ejecutivos.

Cuadro 14. Índice de Congruencia año 2000.

Fracción	A=% de asientos legislativos	B=% de cargos ejecutivos	Valor absoluto de A-B
ADN	0,765	0,75	0,015
UDP	0,235	0,25	0,015
Total sumatoria			0,03
Índice de Congruencia = $1 - \frac{1}{2} * 0,03 = 0,985$			

Fuente: Elaboración propia.

En el año 2005 el indicador desciende a 0,895 como podemos apreciar en el cuadro 15, pero sigue siendo alta la congruencia entre gabinete y asientos legislativos de las fracciones del PN en la Junta Departamental de Durazno.

⁴⁸ En 2009 por ejemplo junto con la renuncia de Vidalín varios directores pusieron sus cargos a disposición e Irazábal estrenó de algún modo a muchos de los que iban a ser sus futuros directores.

⁴⁹ En entrevista Vidalín los considera como dos cargos otorgados a la “oposición” dentro del partido. Ésta afirmación es válida en el contexto de las elecciones de 2009-2010, pero no al momento en que fueron asignados esos cargos, dado que a pesar de que no integraban éstos exdirectores la lista 41 cuyo jefe es Vidalín, lo acompañaron en el sublema (fracción) ADN. Durante el ejercicio 2005-2010 revierten sus posiciones dentro del PN y pasan a integrar las filas del emergente sublema TPD desafiante de la fracción “vidalinista”. Son considerados por lo expuesto dentro de la fracción ADN, que integraron en mayo de 2005.

Cuadro 15. Índice de Congruencia año 2005.

Fracción	A=% de asientos legislativos	B=%de cargos ejecutivos	Valor absoluto de A-B
ADN	0,895	1	0,105
ADF	0,105	0	0,105
Total sumatoria			0,21
Índice de Congruencia= $1 - \frac{1}{2} * 0,21 = 0,895$			

Fuente: Elaboración propia

Pero veamos que sucede si consideramos el cargo de Embajador itinerante como un cargo ejecutivo, éste ejercicio nos servirá para apreciar como el Intendente corrige con la creación de éste cargo el estrecho margen de incongruencia que podemos apreciar en éste período.

Cuadro 16. Índice de Congruencia año 2005.⁵⁰

Fracción	A=% de asientos legislativos	B=%de cargos ejecutivos	Valor absoluto de A-B
ADN	0,895	0,89	0,005
ADF	0,105	0,11	0,005
Total sumatoria			0,01
Índice de Congruencia = $1 - \frac{1}{2} * 0,01 = 0,995$			

Fuente: Elaboración propia

Nuevamente la congruencia que se da en éste contexto un tanto hipotético es casi perfecta, 0,995, lo que afectará la disciplina partidaria, según lo planteado por nuestra hipótesis. El valor está más cerca de 1 que en el período anterior.

El cuadro 17 nos muestra lo acontecido a partir del año 2010 donde el índice descende drásticamente. El valor 0 es aquel que representa una incongruencia total, donde ninguno de los partidos o fracciones con representación parlamentaria o legislativa cuenta con al menos un cargo de director. Como podrá observarse, el nivel de incongruencia es sustantivo, 0,5, lo cual debería traer dificultades en la relación de la bancada con el Intendente.

Cuadro 17. Índice de Congruencia año 2010.

Fracción	A=% de asientos legislativos	B=%de cargos ejecutivos	Valor absoluto de A-B
ADN	0,5	1	0,5
TPD	0,5	0	0,5
Total sumatoria			1
Índice de Congruencia = $1 - \frac{1}{2} * 0,1 = 0,5$			

Fuente: Elaboración propia

⁵⁰ Se considera al Embajador itinerante como un cargo ejecutivo.

4c. Disciplina partidaria

Un concepto que es importante definir antes de interiorizarnos en las posibles consecuencias del armado del gobierno, es el de la disciplina partidaria no porque se pueda prestar a diversas interpretaciones como en el caso del concepto de fracción, sino porque es una de las variables dependientes que intentaremos medir. Una definición “sencilla” es la de Alcántara y Sánchez (2007) que consideran a la disciplina partidaria como el “*el acatamiento de los legisladores de la línea dictada por el líder del partido o la fracción parlamentaria*”. Asumo entonces que cuando el partido vota unido se está acatando la línea dictada por el líder, en este caso el Intendente, y cuando vota separado existen casos de indisciplina.

A la hora de operacionalizar la variable disciplina partidaria con el fin de obtener mediciones y así asignarle valores según el caso, Buquet, Chasquetti y Moraes (1998) utilizan el Índice de Rice⁵¹ que varía entre 0 y 100. Esta es la sencilla diferencia entre los porcentajes de votos a favor y en contra de los legisladores de un partido en cualquier votación parlamentaria. Chasquetti (2004) acude a Shugart y Carey (1992) para explicar los diferentes factores que explican el comportamiento de la variable disciplina partidaria a nivel parlamentario. Estos sostienen que hay tres variables que influyen: i) el control de la nómina de candidatos, ii) el control sobre el orden de esa nómina y iii) la posibilidad de acumulación de votos de diferentes candidatos dentro de un mismo partido. Mientras que las dos primeras variables mantienen una relación positiva con respecto a la variable dependiente, el valor positivo de la tercera favorecerá mayores grados de indisciplinamiento.

En Uruguay se cumplen al menos las dos primeras condiciones que generarían un mayor grado de cohesión interna según estos autores y de hecho las experiencias empíricas así lo han constatado. Pero los autores a pesar de ésta contrastación favorable de la hipótesis deciden poner a prueba la formulación antedicha incorporando al análisis dos variables que se presume pueden anular el efecto anterior de asumir determinados valores y que es válida para aquellos partidos que han triunfado en la obtención de la titularidad del ejecutivo. Se trata por un lado la dispersión ideológica de las fracciones y por otro la congruencia entre la distribución de cargos en el poder ejecutivo con la distribución en el parlamento de legisladores según las fracciones. Aunque ésta relación podría no ser directamente proporcional dado que existirían otras estrategias en las designaciones que podrían contribuir al disciplinamiento del cuerpo legislativo del partido de gobierno.

A pesar de esta explicación institucional, la variable congruencia es de particular importancia porque podría ser un factor de insatisfacción de las fracciones y derivar en actos de indisciplina legislativa. Por tanto, nuestra hipótesis sostiene que a mayor congruencia mayor disciplina y viceversa. Esta relación causal la pondremos a prueba en el caso que nos compete comparando los tres períodos de gobierno comprendidos en el estudio.

⁵¹ Rice, Stuart. (1925): "*The Behavior of Legislative Groups: A Method of Measurement*". Political Sciences Quarterly 40 (2): 60-72.

Para este fin hemos calculado el Índice Rice en votaciones de la Junta Departamental, obteniendo la información de actas de las sesiones⁵². La limitación que hemos encontrado es que, salvo cuatro situaciones puntuales y tres votaciones que se hacen por reglamento para la elección de la mesa año a año, no se registraron votaciones nominales en el período de análisis. Esto obviamente reduce nuestro número de observaciones pues las votaciones que no son nominales impiden la identificación del voto de cada Edil.

Uno de los cuestionamientos que se le realiza al índice de Rice es que no considera a aquellos legisladores que se retiran de sala antes de la votación. En la gran mayoría de los casos se retiran con el ánimo de no votar en contra de la mayoría de su partido y no cometer así un acto de indisciplina. Si bien los indisciplinamientos en Uruguay no son castigados como se hace en Inglaterra a través del “látigo” (dado que no existen normas en las cartas orgánicas de los partidos que estipulen sanciones a priori), es muy común que las bancadas actúen disciplinadamente y que las indisciplinas se paguen caro dada la institucionalización con que cuenta el acatamiento de la línea del partido en la cultura política uruguaya.

Otra norma no escrita que “ensucia” los resultados es aquella en la cual se vota la integración de la mesa y el Edil que es candidato a integrarla no vota por sí mismo⁵³. En estos casos, el candidato a la mesa suele votar por otro Edil que no tiene posibilidades de éxito, por lo que no contabilizaremos dichos votos como disidentes.

El cuadro 21 presenta un resumen del Índice Rice de disciplina para los tres partidos integrantes de la Junta durante los tres períodos estudiados. En total se consideraron 43 votaciones⁵⁴.

Cuadro 21. Índice de Rice.

Partido	2000-2005	2005-2010	2010-2012
PN	99,3	100	77,8
FA	100	100	100
PC	96,7	81,3	66,7
Votaciones	18	16	9

Fuente: Elaboración propia con datos de la Junta Departamental de Durazno.

El PN muestra niveles importantes de disciplina en los primeros dos períodos, pero desciende drásticamente en el último. El FA, en tanto partido opositor, mantiene niveles de disciplina perfecta. En el PC las cosas parecen empeorar período tras período. Nuestro interés está centrado en lo ocurrido con la bancada oficialista. Si correlacionamos

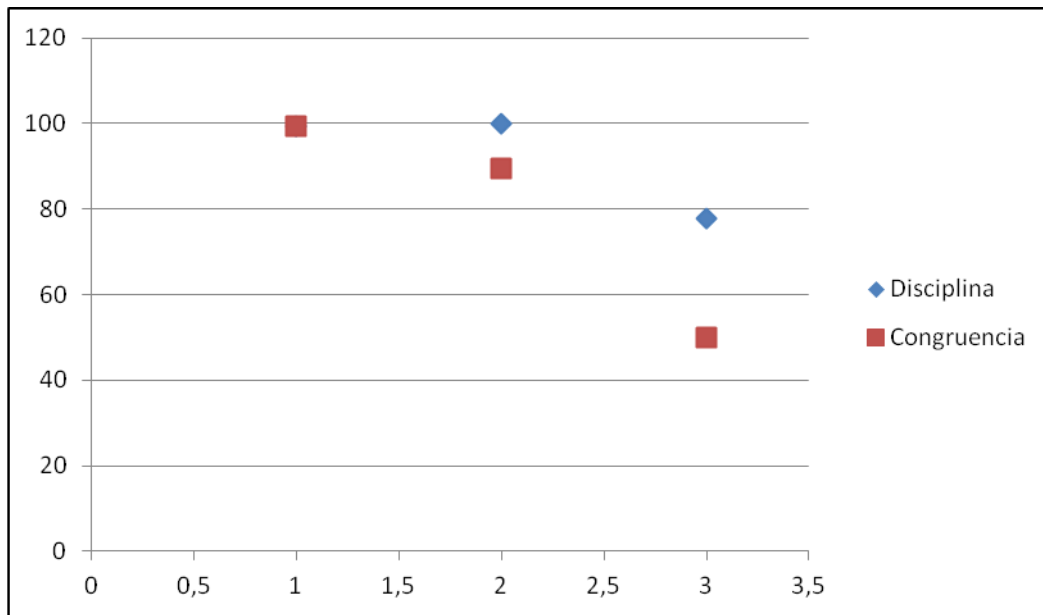
⁵² Las actas se relevarán atendiendo a que las votaciones hayan sido de carácter nominal porque de éste modo nos permitirá identificar a quienes votaron a favor y quienes en contra en determinadas cuestiones. Por lo general cuando un legislador solicita que se realice la votación en forma nominal es porque el tema es controvertido. Cabe acotar que la elección de la mesa que conducirá la asamblea departamental es por estatuto de votación nominal y se elige año a año en tres votaciones consecutivas. Comprende la elección del Presidente de la mesa, 1° Vicepresidente y 2° Vicepresidente.

⁵³ Lo mismo ocurre a nivel de las cámaras de legisladores a nivel nacional.

⁵⁴ Se encuentran en las siguientes actas de sesiones de la Junta Departamental de Durazno: Acta de sesión n°1 y 2 de 2000, Acta de sesión n°25 y 26 de 2001, Acta de sesión n°24 de 2002, Acta de sesión n°24 de 2003 y Acta de sesión n°21 de 2004; Acta de sesión n°1 de 2005, Acta de sesión n°24 de 2006, Acta de sesión n°20 y 31 de 2007, Acta de sesión n°22 de 2008 y Acta de sesión n°20 de 2009; Acta de sesión n°1 del 2010, Acta de sesión del 15/07/ 2011 y Acta de sesión del 13/07/2012.

la disciplina partidaria con la congruencia del gabinete se observará una fuerte asociación. Como podrá observarse en el gráfico de puntos número 3, a medida que cae la congruencia del gabinete, cae también la disciplina del partido. Obsérvese que en el primer período, los puntos se superponen, pero ya en el segundo cuando la congruencia cae de 0,985 a 0,895 la distancia entre los puntos se agranda. En el último período, cuando la congruencia cae a 0,5, la indisciplina es la más baja del período.

Gráfico 3. Congruencia y disciplina partidaria.



Fuente: Elaboración propia

5. Conclusiones

El enfoque neoinstitucionalista cuenta con un fuerte ingrediente de racionalismo y una concepción procedimental de la política. Esta perspectiva es muy apropiada para explicitar en detalle los dispositivos democráticos que existen en el régimen de gobierno local. Entre las instituciones y los resultados median aparatos partidarios, comportamientos electorales y disciplinamientos que fueron objeto del presente estudio.

El tema elegido y en particular, el de las fracciones, su comportamiento en el Gobierno municipal y en la Junta Departamental, encuentra un campo fértil en el departamento de Durazno. El hecho de que se conforme un sistema de partido predominante en donde una y otra de las dos grandes fracciones del Partido Nacional rotan y comparten la titularidad del ejecutivo, lo vuelve atractivo para el análisis de estas cuestiones.

En primer lugar, las teorías nos indicaban que con determinadas reglas electorales habría determinados resultados en materia de fragmentación del sistema de partidos. La contrastación empírica realizada en la primera sección el capítulo 2 confirmó esa hipótesis. La combinación de la elección del Intendente en una sola vuelta, por mayoría simple, con múltiples candidaturas que acumulan (gracias al doble voto simultáneo), y vinculada a nivel de hoja de votación con la elección del cuerpo legislativo, genera un sistema bipartidista o de partido predominante.

En segundo lugar y análogamente a lo que ocurre en cuanto a la fragmentación del sistema de partidos, el sistema electoral vigente no incentiva la fraccionalización al interior de los partidos. A pesar de contar con un sistema de asignación proporcional de escaños en la Junta Departamental, la simultaneidad de elecciones y la vinculación en la hoja de votación, presiona a la existencia de dos o tres fracciones relevantes dentro de cada partido.

En tercer lugar debíamos esperar que dada la existencia de un partido predominante, existiera una proliferación de listas u hojas de votación en su interna. La certeza del triunfo y la ambición por las posiciones deberían empujar en ese sentido. No obstante, la evidencia empírica muestra que esta hipótesis no es cierta, al menos para el caso de Durazno. En busca de posibles explicaciones que pudieran justificar lo acontecido llegué a dos posibles respuestas. Una, es que sencillamente se haya tratado de un caso desviado. La otra, es que el resultado de las elecciones nacionales que se encuentran muy cercanas en el tiempo a las departamentales haya modelado las expectativas de los actores locales. Si correlacionáramos los resultados nacionales en ese mismo ciclo con el número de hojas de votación seguramente encontraríamos cierta asociación. La evolución del número de hojas de votación para cada uno de los partidos en los 3 ciclos electorales se asocia con la evolución de los desempeños de los partidos a nivel nacional.

En cuarto lugar, nos preguntamos cómo incide la fraccionalización en la formación del gobierno. Nuestra hipótesis era que cuanto más tome en cuenta el Intendente a las fracciones representadas en la Junta Departamental, más disciplinada será su bancada legislativa. Para demostrar esta hipótesis, realizamos tres pasos. Primero, se

realizaron entrevistas, consultas a informantes calificados y búsquedas en la web con el objetivo de determinar cómo estaba compuesto cada gabinete departamental, ya sea en términos nominales, ya sea en términos de filiación fraccional. Segundo, aplicamos el Índice de Congruencia de Amorim Neto (1998) con el objetivo de evaluar el grado de justicia que cada Intendente impuso a la hora de distribuir los puestos del gabinete. Tercero, aplicamos el Índice Rice de disciplina en 43 votaciones realizadas a lo largo del período. Los resultados de ambos procedimientos muestran una asociación entre la evolución de ambas variables: cuanto más congruente es el armado del gabinete, más disciplinada está la bancada legislativa. Estos datos confirmaron nuestra cuarta hipótesis.

Existe una tendencia mundial a que el peso de los poderes en el gobierno incline la balanza a favor del ejecutivo y en desmedro del legislativo, lugar donde deberían estar representadas las distintas vertientes de pensamientos y/o intereses de la sociedad. Sin embargo, aun así, la correlación de fuerzas en el legislativo y lo que con ella sucede resulta importante. Obsérvese que en un sistema departamental como el uruguayo, donde la Constitución concentra resortes de autoridad y poder en el Ejecutivo, también el Intendente debe tomar en cuenta al Legislativo. Es cierto, que el Intendente puede prescindir en ciertos momentos de contar con un soporte legislativo disciplinado dados sus extensos poderes. Sin embargo, las decisiones en materia de armado del gobierno en el departamento de Durazno parecen indicar lo contrario.

Bibliografía

- Alcántara, Manuel y Sánchez, Francisco (2007): "*Las formas de gobierno: las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo*". En Materiales Docentes, <http://www.usal.es/-dpublico/areacp/materiales>
- Amorim Neto, Octavio (1998): "*Cabinet formation in presidential regimes: An analysis of 10 American countries*" Presentado en Latin American Studies Association, Chicago.
- Barbagelata, Aníbal (1959): "*La representación de mayorías y minorías en el sistema electoral uruguayo*", en Revista Uruguaya de Derecho, Montevideo.
- Berganza Conde, María Rosa, y María del Carmen García Calera. (2005): "*Metodología y uso estratégico de fuentes estadísticas y bases de datos de contenido de medios. Investigar en Comunicación. Guía práctica de métodos y técnicas de investigación social en comunicación*" edited by M. R. B. Conde and J. A. R. S. Román. Madrid: McGraw Hill.
- Bottinelli, Oscar (2000): "*El ciclo electoral 1999-2000 y el sistema de partidos*" en varios Autores, *Elecciones 1999-2000*. Ediciones de la Banda Oriental – Instituto de Ciencia Política, Montevideo.
- Buquet, Daniel (2005): "*Elecciones Uruguayas 2004-2005: De la vieja oposición a la nueva mayoría*" en Buquet, Daniel (coord.) "*Las claves del cambio. Ciclo electoral y Nuevo Gobierno. 2004-2005.*" Ediciones de la Banda Oriental – Instituto de Ciencia Política, Montevideo.
- Buquet, Daniel (2000): "*Los cambios que aseguraron la continuidad*" en varios Autores, *Elecciones 1999-2000*. Ediciones de la Banda Oriental – Instituto de Ciencia Política, Montevideo.
- Buquet, Daniel, Chasquetti, Daniel y Moraes, Juan Andrés (1998): "*Fragmentación Política y Gobierno en Uruguay: ¿Un Enfermo Imaginario?*" Instituto de Ciencia Política - CSIC, Montevideo.
- Cardarello, Antonio (2011): "*La búsqueda de saberse inmortal. La reelección inmediata de los ejecutivos subnacionales*" UCUR, Montevideo.
- Cardarello, Antonio (2005): "*Los intendentes y la elección inmediata. Los efectos probables y apreciados en 2005*" en Buquet, Daniel (coord.) "*Las claves del cambio. Ciclo electoral y Nuevo Gobierno. 2004-2005.*" Ediciones de la Banda Oriental – Instituto de Ciencia Política, Montevideo.
- Cardarello, Antonio y Aldo Guerrini(2004): "*Las elecciones internas en el interior. Todo el Poder de los Intendentes*" en "*Observatorio político, la política en el unbral del cambio. Informe de Coyuntura n°5*" EBO, ICP, FCS, Montevideo.
- Cavarozzi, Marcelo & Abal Medina, Juan (2002): (eds.) "*El asedio a la política. Los partidos Latinoamericanos tras la década del neoliberalismo*". Rosario: Homo Sapiens. 33-54.
- Cea D'Ancona, M.A. (1998). "*Metodología cuantitativa. Estrategias y técnicas de investigación social.*" Madrid: Síntesis Sociología.

- Chasquetti, Daniel (2004): *“Presidente fuerte, partido fragmentado y disciplina legislativa en Uruguay. Los desafíos institucionales del gobierno del Frente Amplio”* Iberoamericana. Nordic Journal of Latin American Studies, Stockholm University.
- Chasquetti, Daniel y Adolfo Garcé (2000): *“Después del naufragio. El desempeño electoral del Partido Nacional”* en Varios Autores, *“Elecciones 1999-2000.”* Ediciones de la Banda Oriental – Instituto de Ciencia Política, Montevideo
- Cox, Gary (2004): *“La coordinación estratégica de los sistemas electorales del mundo: Hacer que los votos cuenten.”* Gedisa Editorial. Barcelona.
- Droop, Henry (1871): *“On the political and social effects of different methods of electing representatives”*, Papers, Londres.
- Duverger, Maurice (1957): *“Los partidos políticos.”* Fondo de Cultura Económica, México.
- González, Luis Eduardo (1993): *“Estructuras políticas y democracia en el Uruguay.”* Fundación de Cultura Universitaria - Instituto de Ciencia Política, Montevideo.
- Irigoin, Pablo (2011): en Cardarello, Antonio y Altair Magri (coord.): *“Cambios, certezas e incertidumbres. Elecciones departamentales y municipales 2010.”*, Instituto de ciencia Política, Montevideo.
- Korzeniak, José (2001): *“Primer curso de Derecho Público. Derecho Constitucional”*. FCU, Montevideo.
- Laakso, M y Taagepera, R (1979): *“Effective number of parties: a measure with application to west Europe”* Comparative Political Studies.
- Laurinaga, María Elena (2001): (coord.) *“La geografía de un cambio. Política, gobierno y gestión municipal en Uruguay”*. Banda Oriental, Montevideo.
- Lijphart, Arendt (1994): *“Electoral systems and party systems: a study of twenty-seven democracies, 1945-1990.”* Oxford University Press, Oxford.
- Lipset, S.M. y S. Rokkan (1967): *“Cleavage structures, party systems and voter alignments: An introduction”*, en S.M. Lipset y S. Rokkan (eds.), *“Party Systems and Voter Alignments”*, Nueva York, Free Press.
- López, Santiago (2007): *“¿Cuán ‘locales’ son las elecciones municipales en Uruguay?”* en Revista Uruguaya de Ciencia Política N° 16: 73-101.
- Mainwaring, Scott y Matthew Schugart (2002): *“Presidencialismo y democracia en América Latina”*. Paidós, Buenos Aires.
- Mainwaring, Scott y Timothy Scully. (1995). *“Introducción: Sistema de Partidos en América Latina”*, en Mainwaring, Scott y Timothy Scully (comp.) *“La Construcción de Instituciones Democráticas.”* CIEPLAN. Santiago de Chile
- Mancebo, María Esther (1991): *“De la entonación a la coincidencia. Los problemas del presidencialismo en Uruguay”* en Revista de Ciencia Política N°4, Montevideo.
- Manheim, Jarol B. y Rich, Richard C. (1988) *“Análisis político empírico. Métodos de investigación en Ciencia Política.”* Madrid: Alianza Editorial.
- Martins, Daniel Hugo (2003): *“El Gobierno y la Administración de los departamentos”* Tomo II *“Análisis del texto constitucional y de la legislación que lo desarrolla”*. Editorial Tradince, Montevideo.

- Moraes, Juan Andrés (1998): “*Mayoría automática en el Uruguay: La experiencia de los gobiernos departamentales (1984-1994)*” en *Revista de Ciencia Política* N°10, Montevideo.
- Nohlen, Dieter (1998): “*Sistemas electorales del mundo*” Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.
- Nohlen, Dieter (1998): “*Sistemas electorales y partidos políticos*”. Fondo de Cultura Económica, México.
- Pareja, Carlos (1996): “*Las Instituciones Políticas Uruguayas al final del siglo XX.*” *Revista de Ciencia Política / N° 9.*
- Pérez Pérez (1970): “*La ley de lemas*”. Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo.
- Rae, Douglas (1971): “*The political Consequences of Electoral Laws.*” Yale University Press, New Haven.
- Riker, William H. (1980): “*The Two-Party System and Duverger’s Law: An Essay on the History of Political Science*”, *American Political Science Review*, 74:432-446.
- Real de Azúa, Carlos (1988): “*Partidos, política y poder en el Uruguay*” Facultad de Humanidades y Ciencias, Montevideo
- Sartori, Giovanni (1986): “*The Influence of Electoral Systems: Faulty Laws or Faulty Method?*” en Grofman y Lijphart (comps.), “*Electoral Laws and Their Political Consequences.*” Agathon Press, Nueva York.
- Sartori, Giovanni (1992): “*Partidos y Sistemas de partidos.*” Alianza Editorial, Madrid.
- Sartori, Giovanni (1994): “*Ingeniería Constitucional Comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados.*” Fondo de Cultura Económica, México.
- Shugart, Matthew y John M. Carey (1992): “*Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics.*” Cambridge University Press, Cambridge.
- Solari, Aldo (1991): “*Uruguay: Partidos y Sistema electoral*”, Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo.
- Ström, Kaare (1990): “*A behavioral theory of competitive political parties*” en *American Journal of political science.*
- Taagepera, Rein y Matthew Shugart (1989): “*Seats and Votes: The Effects and Determinants of Electoral Systems.*” Yale University Press, New Haven.
- Yaffé, Jaime (2000): “*Nuevas reglas, viejos actores, nuevos comportamientos*” en varios Autores, “*Elecciones 1999-2000.*” Ediciones de la Banda Oriental –Instituto de Ciencia Política, Montevideo.
- Vairo, Daniela (2008): “*Juntos pero no casados*”: La reforma de 1996 y sus efectos al interior de los partidos”, en *Revista Uruguaya de Ciencia Política.* N°18. Montevideo.
- Veneziano Esperón, Alicia (2001): “*Descentralización participativa: el caso de Montevideo*”, en Laurnaga, Maria E. (comp) *Elecciones locales y departamentales, liderazgos y descentralización en Uruguay.* EBO/ICP, Montevideo.

Anexo

Entrevista realizada en Montevideo 17 de setiembre de 2012 al Diputado y ex Intendente Municipal de Durazno Prof. Carmelo Vidalín.

En: entrevistador

E: entrevistado

En: ¿Cómo combinó al asumir la titularidad del cargo de Intendente Municipal, los criterios técnicos y políticos para la formación del gabinete municipal?

E: Al haber tenido la posibilidad de estar en dos períodos diferentes, en el segundo actúe sobre la base de la experiencia por lo tanto en el segundo traté de enmendar los errores que pude haber cometido en el primero. El primer gabinete fue fundamentalmente un gabinete político. O sea que lo que pretendía era afirmarme, y si bien en las elecciones departamentales hay una diferencia grande con las elecciones nacionales que pasa por el hecho de que el partido ganador tiene también la mayoría en la Junta Departamental, sea cual sea el número de votos siempre va a tener 16 ediles, generalmente esas mayorías dentro de los partidos y en especial dentro del partido mío, Partido Nacional, que no es un partido totalmente disciplinado. Porque parece que corriera la sangre “saravista” por las venas de cada uno de nosotros, no para no enfrentarnos a los de afuera sino para enfrentarnos hacia adentro, hizo que en esa primera experiencia manejara más un gabinete de tipo político manteniendo las proporcionalidades electorales. Y en ese sentido como eran solamente dos corrientes importantes, el burro primero que era la que yo encabezaba y la otra de mi adversario, lo que hice fue repartir proporcionalmente y me guardé uno o dos cargos para determinada gente de confianza que debía tener en caso de que fuera necesario. Esa situación lamentablemente la tuve que suspender pues porque al tratarse reitero de mi primer período y tratar de buscar la paz a nivel del gobierno departamental fundamentalmente en la Junta. Yo había sido edil durante dos períodos también por lo tanto conocía el funcionamiento de la junta, había sido edil entre el '85 y el '90, luego había sido Secretario general de la intendencia e Intendente interino y volví a ser edil del '96 al 2000 ,por lo tanto yo ya venía con un manejo de los dos lados del mostrador y sabía que el edil fundamentalmente cuando se trata de un edil del gobierno de turno su tarea es mucho más difícil .Y es el que recoge muchas veces los planteamientos de la gente que no logran llegar al Intendente y cuando no encuentra una respuesta positiva del Intendente de su propio partido que es el que gobierna, se vuelve opositor. Frente a eso traté de realizar, de llevar adelante un gabinete donde estuvieran representadas las diferentes fuerzas políticas y de esa manera me manejé en los primeros cinco años de gobierno, creo que en los cinco años tuve una o dos llamadas a sala sin ningún tipo de repercusión.

En: ¿Que departamentos existían en el Ejecutivo municipal al momento de asumir su primer mandato? y agregó una pregunta ¿la Secretaría General de la Intendencia es parte del ejecutivo departamental?

E: Si, voy a comenzar por la segunda respuesta. La Constitución de la República establece en el capítulo concerniente a los gobiernos departamentales que la función del Secretario solo es la de refrendar la firma del Intendente, pero a partir del año '90, son datos que pueden servir o no, en aquel momento el Intendente era el Dr. Raúl Iturria que estaba afincado por razones familiares en Canelones y viajaba mucho yo era el Secretario

General de la intendencia y como era a la vez suplente de él, segundo suplente de él muchas veces debía ejercer la titularidad, entonces el Secretario comenzó a jugar un rol muy importante que posteriormente en el gobierno del Ingeniero Apolo entre el 95 y el 2000 continuó de la misma manera con un secretario tremendamente activo y decisor. La misma situación ocurrió entre el año 2000 y 2005. Y a partir del 2005, del 2000 al 2005 tuve un secretario político, el hecho de haber sido Secretario General le dio una elevada imagen comunicacional y en las elecciones nacionales renunció a la secretaría para asumir el cargo de diputado nacional, habiendo sido electo. Por lo tanto el cargo de Secretario ejercido políticamente y con una buena proyección comunicacional es la mejor vidriera. Eso me sirvió de lección para que en el segundo período de Intendente no eligiera un secretario político porque al yo saber de antemano que no podía ser reelecto Intendente, por lo tanto debería ser candidato a diputado por lo pronto y al ser candidato a diputado tenía que por lo menos aplacar lo que pudiera hacer me un poco de sombra. De ahí que designara como Secretario general un técnico de mi confianza, de tremenda capacidad que fue un fiel guardaespaldas por sus conocimientos administrativos y económicos y que me permitieron realizar una buena gestión. Volviendo al primer período del año 2000 al 2005, en la Intendencia de Durazno existían los departamentos de Hacienda, Administración, Obras, Servicios y creo que paro por ahí. Existían dos oficinas que se denominaba una oficina de Promoción social y la otra era oficina de Desarrollo, esas dos oficinas las transformé en departamentos que pasaron a ser departamento de Promoción, bienestar social y deportes y el otro pasó a denominarse departamento de Desarrollo

En: ¿En el departamento u oficina de Bienestar era Bruno en el período anterior, el Director? Como para intentar asociar.

E: Es buen aporte el que me estás haciendo tú. El aporte que vos me estás haciendo es fundamental para hacerme acordar de que el departamento de Promoción social no lo creé yo, lo creó el Ingeniero Apolo, en el período anterior al mío, muy buen aporte y ahí estuvo de director Juan José Bruno, que supo aprovechar muy bien la función como posteriormente supo aprovechar muy bien su función de Secretario general. Por ende solamente creé Desarrollo, por eso era que en algún momento cuando hice, me quede con los cuatro deditos me estaba faltando un departamento que era el departamento de Promoción social que ya lo había creado el Ingeniero Apolo y yo el único departamento que cree fue el departamento de Desarrollo. Y este último departamento de Desarrollo fue el departamento que más tiempo le dediqué incluso personalmente, porque a partir del año 1996 con la reforma constitucional los gobiernos departamentales comienzan a jugar un rol muy preponderante y fundamentalmente de acuerdo a lo que establece el artículo 298 de la Constitución de la República en el inciso tres, que nunca ha sido reglamentado pero que ha sido llevado a la práctica de diferentes maneras y que tiene que ver con determinadas facilidades tributarias que se le da a aquellos emprendimientos que se establezcan en el interior de nuestro país. Este departamento de Desarrollo, mi hijo predilecto en Durazno. La mayoría de los ciudadanos aspiraron siempre al empleo público tanto es así que en las reuniones del comité con los equipos de movilización que siempre caracterizaron a nuestra agrupación nosotros preguntábamos cuando ganemos ¿qué quieren, que aspiran ustedes? ¿Qué le busquemos posibilidades de empleo a nivel de un trabajo privado o un empleo público? Y la mentalidad del ciudadano duraznense fue siempre la de aspirar a un empleo público llámese Intendencia, Jefatura, Brigada aérea o Ejército y no había más que eso y ese era un compromiso que nosotros teníamos fundamentalmente en nuestro interior que pasaba por el hecho de lograr cambiar la mentalidad de la gente, que no aspirara al empleo público, que aspirara al empleo privado.

Porque en estudios más profundos que nosotros realizábamos con ellos aspiraban al empleo público por la seguridad que daba, no importaba si faltaban, si rendían o no rendían porque sabían que era un empleo que les daba cierta estabilidad y tranquilidad y entonces el espíritu nuestro era el de crear la mayor cantidad de fuentes posibles de trabajo. Tratar de disminuir el número de funcionarios municipales que en el primer período lo logramos bajando desde 1470 funcionarios que había. Nosotros queríamos llegar a los 900 o a los 1000 funcionarios, nunca lo llegamos porque lo mínimo que logramos tener creo que fueron 1100 funcionarios. Pero la reducción de un número de alrededor de 300 funcionarios ya era importante ¿por qué esto? porque las pautas establecidas también en la nueva reforma constitucional a través de los artículos 230 y 214 establecía determinadas partidas que recibían los gobiernos departamentales si cumplían determinadas pautas y una de las pautas esa era el porcentaje del número de funcionarios municipales y el porcentaje de lo que en el presupuesto estaba destinado a sueldo. Generalmente en la mayoría de los gobiernos departamentales las intendencias en lo que tiene que ver con el rubro cero estaba por encima del 50 por ciento y nuestra aspiración era lograr el 37 por ciento, cosa que tampoco nunca logramos lo que sí llegamos fue hasta un 41 por ciento o un 42 por ciento, igual era un número muy importante porque nos permitía de esa manera también tener recursos para la realización de obras y otros tipos de emprendimientos. Y finalmente con respecto a esta misma pregunta la actual administración del Ingeniero Benjamín Irazábal pretendió crear un cargo nuevo similar a una dirección, que se llamaba Coordinador general, que si bien es un cargo que existe no está en el presupuesto. Pero no logró los votos necesarios para que el mismo pasara a ser un cargo presupuestal en esta administración. Me comió que en la segunda administración mía no utilicé tanto los criterios políticos sino que utilicé más criterios técnicos, de los 6 directores hubo 2 directores políticos de mi sector, 2 directores políticos de la oposición ⁵⁵dentro de mi partido y 2 directores de mi confianza que no pasaba por el tema de proporcionalidad de votos.

En: ¿Estos directores técnicos, no habían ido con ninguna lista acompañando ninguno de los dos grandes sectores? De ser así ¿su afiliación era del Partido Nacional?

E: Exactamente, porque en este segundo período ya no me preocupaba tanto lo que pudiera ser los llamados a sala de la Junta departamental o los movimientos internos que se pudieran dar a nivel de departamento, sino como yo tenía otros anhelos y otras aspiraciones lo que tenía que tener era la certeza y la seguridad de que a través de una Secretaría general que estuviera bien cubierta por alguien de mi confianza, que fuera desde el punto de vista técnico firme y seguro me iba a permitir actuar con mayor libertad.

En: ¿Esos dos directores técnicos, la titularidad de que departamento ocupaban? y si eran afiliados al Partido Nacional pero entonces nunca habían aparecido en ninguna lista ¿mediáticamente, públicamente nunca se los asociaba directamente con ninguna fracción dentro del PN?

E: Si eran, uno de ellos había sido un invento político mío era como pretender que el más odiado pudiese ser candidato, pero había sido candidato y ese ocupó la Secretaría general. Y el director de Hacienda era la otra persona de mi confianza, que daba la casualidad que pertenecía al mismo sector de quien era el Secretario general, pero ahí lo que existía era de parte mía hacia él una gran confianza porque era una persona que conocía de mi niñez

⁵⁵ Acá cuando se refiere a oposición, habla de la que hoy en día sería la fracción minoritaria. Al momento de asumir, si bien éstos directores no integraban la histórica lista 41 “vidalinista”, si integraban la misma fracción que el Intendente dado que en las elecciones de 2005 iban tras su candidatura. Por lo expuesto son considerados como directores de la fracción mayoritaria.

y su honestidad estaba a prueba de todo, honestidad conjugada con el otro elemento que debe tenerse siempre presente, honestidad, capacidad y lealtad de acuerdo. Honestidad, capacidad y lealtad!

En: En el primer período de gobierno ¿Quiénes fueron los directores? ¿A cuál de estas dos grandes fracciones dentro del Partido Nacional pertenecían?

E: En el primer período de gobierno hubo, como dije anteriormente, se otorgaron los cargos de acuerdo a la proporción electoral y hubo 2 representantes de la oposición en el gabinete y el resto pertenecían a mi sector que era el sector que había ganado las elecciones.

En: ¿En aquel momento eran 5 o 6 departamentos?

E: En el primer período al haberse creado el departamento de desarrollo llegamos a 6.

En: ¿En los dos períodos hubo lógicamente un Secretario general?

E: En los dos períodos hubo un Secretario general, reitero en el primer período un Secretario general político y en el segundo un Secretario general técnico

En: ¿Quién fue el Secretario general en el primer período?

E: Juan José Bruno

En: ¿Y en el segundo período?

E: Luis Gelós. Voy a contar porque había elegido un candidato que era muy difícil de votar. Mi amigo Luis Gelós un administrador brillante desde el punto de vista de una administración municipal pero también desde un punto de vista económico y de tremenda confianza y seguridad de sus apreciaciones, las veces que se equivocaba eran muy pocas, cometía errores como todos. Luis había pretendido ser candidato a diputado o sea fue candidato a diputado en las elecciones de 2004 elecciones que el Secretario general de aquel entonces Juan José Bruno le ganó por unos poquitos votos, eso indudablemente también sirvió, me nutrió de experiencia para actuar en consecuencia como dije anteriormente porque yo sabía que al no poder volver a ser Intendente yo iba a tener que competir con alguien al cual no le podía dar vida.

En: Durante el primer período de gobierno ¿hubo cambios en la titularidad de los directores en el gabinete en el período en cuestión 2000-2005?

E: En los dos casos creo que se cambió solamente un director, en ambos casos, fue por no quiero usar la palabra que no sea la correcta, por incompetencia o porque quizás no llegaba a las aspiraciones que nosotros pretendíamos y en ninguno de los dos casos afirmo fue sustituido, en ninguno de los dos casos fue sustituido por directores de su propio sector, ya me sentí con las manos liberadas porque como en los dos casos se trataba sobre fines de período no me sentí en la obligación de otorgarlo por criterio político.

En: ¿Quiénes fueron esos directores? ¿A qué fracción pertenecían? Y ¿a qué fracción pertenecía el director entrante? Si lo recuerda.

E: Voy a hacer como que si no lo recuerdo.

En: ¿O sea que hubo dos cambios solamente?

E: Si.

En: ¿Uno en el primer periodo de gobierno entonces...?

E: Y uno en el segundo.

En: ¿En el período actual ha habido algún cambio en los directores?

E: Si.

En: ¿A qué criterios obedecieron dichos cambios? si es que lo sabe.

E: De acuerdo a lo que me ha manifestado el Intendente, a criterios y compromisos de orden político. En el departamento de Desarrollo, el que había sido otorgado a una de las listas que acompañó al actual Intendente, al haber una ruptura interna, quien estaba de director no respondía más a quien era el Edil y líder del sector que está en la Junta departamental y el Intendente optó por, si bien era un director que cumplía con todos los requisitos optó por mantener y responder a la palabra acordada con el Edil que es a la vez líder del sector.

En: De estas 6 áreas ¿Cuáles cree que son las tres áreas más importantes estratégicas del ejecutivo municipal? y ¿podría ordenarla según su orden de relevancia?

E: Si, primero que nada Hacienda, si no hay recursos todo lo demás está limitado y capaz que en esta nota uno queda como pedante yo lo digo porque me llena de satisfacción y orgullo yo cuando llegue a Intendente la Intendencia de Durazno tenía un déficit de U\$S 3000000 en el año 2000. Cuando la entregué en el año 2009 la deje con un superávit de U\$S5000000 o sea porque hubo una buena administración o buenos directores que cumplieron con lo establecido verdad. Esta respuesta es una respuesta muy personal, un Intendente clásico, quizás de los de antes diría que los departamentos más importantes después de Hacienda son Obras y Servicios y yo digo que en una Intendencia moderna los departamentos más importantes debieran ser Desarrollo y Promoción social. Desarrollo para generar empleo genuino, si al departamento le va bien hay empleo y hay menos pobreza y promoción social es como escudo para poder cubrir esa área que a través del empleo no la cubrís y de esa manera tratar de evitar lo que es la desigualdad social por lo tanto digo, Hacienda, Desarrollo y Promoción social. Quiero aclarar que si nosotros leemos la Constitución de la República estas dos tareas son tareas subyacentes para un Intendente pero en un gobierno departamental moderno en una Intendencia moderna deben ser tareas primordiales, fundamentalmente trabajando en forma coordinada y conjunta con el gobierno nacional.

En: Podría expresar brevemente una opinión acerca del tema de cómo se conforman los ejecutivos departamentales.

E: Creo que poco a poco el tema de la proporcionalidad política va a ir cambiando. Pero para eso se necesita cierta madurez en el sentido primero de grandeza de saber que por encima de las aspiraciones personales y partidarias tiene que haber otras aspiraciones, tiene que existir madurez, tiene que existir compromiso y si bien aún hoy por lo pronto en la administración actual hay un elemento importante, no hay participación de la oposición dentro del Partido Nacional a pesar de haber tenido prácticamente la misma cantidad de votos

En: ¿No quiso la otra fracción asumir estas responsabilidades?

E: No, no llegaron a determinados acuerdos políticos, en diez años es la primera vez que no hay una participación de la oposición dentro del gabinete, hay en otros cargos, incluso con el actual cambio. O sea que eso pasó también hasta el año 2000 en los gobiernos blancos o nacionalistas anteriores actuaban de la misma manera que este el que ganaba se quedaba con todo, pero yo soy de la idea de que hay que compartir méritos y compartir responsabilidades. Los méritos porque si un director de la oposición hace cosas bien, de la oposición dentro del partido, hace las cosas bien al final de cuentas son méritos para el

Intendente también y si el Intendente hace cosas mal porque está mal asesorado por los directores, la responsabilidad también es compartida. Entonces creo que si bien hasta hoy la distribución de los miembros del gabinete ha sido quizás en muchos casos proporcional a los votos cuidando que en la Junta departamental los ediles que representan a los diferentes sectores respalden al Intendente, poco a poco y con el tiempo deberá ir disminuyendo el número de los representantes políticos para incluir representantes técnicos y/o en su defecto quizás imitando algunas cosas buenas del gobierno nacional y dejando de lado algunas malas. El gobierno nacional, pone en los cargos de titular del gabinete a políticos y como subsecretarios a técnicos. Es una buena medida quizás eso pudiera imitarse a nivel de los gobiernos departamentales, lo que no debe hacerse, que es el error que comete el gobierno nacional, es el de poner un Ministro de un sector y un subsecretario de otro sector, porque en esos casos comienzan las luchas de poder internas y en lugar de ser positivo se transforma en negativo.

En: ¿Cómo calificaría la relación de su gobierno con la bancada de su partido en el legislativo local?

E: Yo siempre lo embromo al actual Intendente porque la diferencia entre él yo es que yo fui edil y el no, entonces el hecho de haber sido edil yo siempre dije que los ediles son y les caía horrible cuando lo decía, los ediles son como intendentes frustrados. Porque como el ciudadano común no sabe bien cuál es la función de un Intendente ejecutivo, con un edil legislativo y de contralor el Edil muchas veces, como a ellos les gusta decir son la caja de resonancia del pueblo, están en un contacto permanente con la gente, la gente le realiza planteamientos y espera que por el hecho de ser Edil sus palabras sean escuchadas pero muchas veces el Intendente no puede dar cumplimiento a todo eso porque se sale de su programa y a veces porque lamentablemente como sucede los hombres dejamos de ser pedrito para transformarnos en don Pedro. Cosa que condeno totalmente verdad, lo vemos muy seguido y en todos lados, pero durante mi administración el hecho que decía anterior de haber sido edil me brindó la posibilidad de conocer cuáles son las aspiraciones, los anhelos, los sueños, las frustraciones de un Edil. En ese sentido mantuve reuniones semanales con la bancada de gobierno de mi partido y reuniones creo que dos o tres veces o más por mes con las diferentes comisiones de la Junta Departamental, que llevaban sus planteamientos como así también con bancada de otros sectores políticos. Traté de mantener en todo momento el cuidado de ese relacionamiento con la Junta Departamental, soy atípico, soy atípico dentro del sistema político, no soy hombre de guerra, creo que hay un tiempo de gobernar y hay un tiempo electoral, en el tiempo de gobernar se tiene que estar por encima de los sectores de los partidos, simplemente se tiene que tener un solo horizonte que es el bienestar de la gente en el caso de Durazno, Durazno, en el caso del país, el país. El tiempo electoral es más adelante creo que dentro del sistema político no son muchos que piensan así pero en lo personal me ha dado resultado, por lo tanto soy un agradecido de la Junta Departamental siempre que pude hable de gobierno departamental en lugar de Intendencia, porque al fin de cuentas la gente entiende que el que gobierna es el Intendente.

En: Para terminar ¿hay algo más que quisiera agregar?

E: Voy a hacer algunas reflexiones que no se si van a servir o no van a servir para este trabajo. Primero, creo que debiera llevarse adelante una reforma constitucional que analizara el número de los ediles departamentales. Está bien 31 ediles para Montevideo o Canelones pero poblaciones como Durazno, Flores, Lavalleja, Florida, es un número excesivamente elevado. Segundo, al crearse el tercer escalón de gobierno a través de las Alcaldías que son remuneradas el Edil continuó siendo honorario, entonces pretendo una

reducción del número de ediles, remunerados incluso para que no tengan que estar viviendo situaciones de incomodidad frente a las observaciones del Tribunal de Cuentas, justamente por su carácter de honorario, honorario significa que no cobra pero honorario no tiene que significar que tenga que pagar en el cumplimiento de su función. Y tercero, para otro trabajo de licenciado y master más adelante, este tercer escalón de gobierno que son las Alcaldías con sus Consejos indudablemente deberá ser un tema de estudio. Porque en el futuro puede llevar a un gobierno tal cual como aspiramos todos a mucho más participativo, en el caso que se actúe con responsabilidad y se delimiten las funciones que estos deben ejercer, a los cuales hay que darles recursos, recursos de los cuales hoy carecen totalmente, pero también cuidadoso hacia la interna de los partidos que para la elección del Alcalde no lleve a un nuevo fraccionamiento y a un incumplimiento hasta de la disciplina partidaria. Que quiero decir con esto, hasta hace muy poco tiempo atrás aquellos que iban a ser candidatos a Intendente cuando llegaban las elecciones nacionales se cuidaban, aparecían poco y nada, para cuidar, resguardar su imagen, para tratar de que cuando llegara la elección departamental pudieran obtener votos no solamente de su partido sino también de otros partidos. Esa situación prácticamente hoy se ha revertido y las mayorías de los intendentes están comprometidos con su partido, al crearse la figura del Alcalde, al ser una nueva figura es probable que la situación que antes se daba con los intendentes ahora comience a darse con los alcaldes. Y el alcalde no juegue el rol fundamental que tiene que jugar en la elección nacional para reservarse posteriormente para la elección departamental. Y es muy lindo ser gobierno departamental pero es más lindo es ser gobierno departamental cuando el gobierno nacional es de su propio partido. Como Intendente nunca me tocó compartir un gobierno nacional con mi propio partido, primero con el Dr. Batlle, segundo con el Dr. Vázquez, Partido Colorado y Frente Amplio, pero si como Secretario general en el '90 pude compartir un gobierno nacional y por eso conozco las diferencias.

En: Muy amable y muchas gracias Carmelo.